

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA RESPONSABILITÉ
DES
CHÊMINS DE FER
EN TEMPS DE GUERRE
(1870 -- 1914 -- 1939)

Étude critique de Doctrine, de Législation et de Jurisprudence

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue à Paris, le 11 Décembre 1941, à 14 heures

PAR

Jacques RAZOULS

JURY :

Président : M. JULLIOT DE LA MORANDIÈRE.

Suffragants { MM. HAMEL.
LÉON MAZEAUD.

Imprimerie MAULDE ET RENOU
144, Rue de Rivoli — PARIS

1941

RAZOULS (Jacques)

**La Responsabilité des Chemins de
Fer en temps de guerre
(1870-1914-1939)**

Paris, Impr. Maulde et Renou, 1941.
In-8°, 8 + 148 p.

(Thèse droit, Paris, 1941.)

RAZOULS (Jacques)

**La Responsabilité des Chemins de
Fer en temps de guerre
(1870-1914-1939)**

Paris, Impr. Maulde et Renou, 1941.
In-8°, 8 + 148 p.

(Thèse droit, Paris, 1941.)

RAZOULS (Jacques)

**La Responsabilité des Chemins de
Fer en temps de guerre
(1870-1914-1939)**

Paris, Impr. Maulde et Renou, 1941.
In-8°, 8 + 148 p.

(Thèse droit, Paris, 1941.)

RAZOULS (Jacques)

**La Responsabilité des Chemins de
Fer en temps de guerre
(1870-1914-1939)**

Paris, Impr. Maulde et Renou, 1941.
In-8°, 8 + 148 p.

(Thèse droit, Paris, 1941.)

La Responsabilité des Chemins de Fer
en temps de guerre
(1870 — 1914 — 1939)

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA RESPONSABILITÉ
DES
CHEMINS DE FER
EN TEMPS DE GUERRE
(1870 -- 1914 -- 1939)

Étude critique de Doctrine, de Législation et de Jurisprudence

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue à Paris, le 11 Décembre 1941, à 14 heures

PAR

Jacques RAZOULS

JURY :

Président : M. JULLIOT DE LA MORANDIÈRE.

Suffragants { MM. HAMEL.
LÉON MAZEAUD.

Imprimerie MAULDE ET RENOU
144, Rue de Rivoli — PARIS

1941

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



« Si le législateur néglige d'intervenir, il
« se produit dans l'évolution un moment
« critique où l'incohérence est complète
« entre les formules juridiques et la réalité,
« où la vie, pour ainsi dire, se rebelle contre
« les formules qui prétendent l'enfermer. »

Gaston MORIN,

Professeur à la Faculté de Droit de Montpellier.

« La Révolte des faits devant le Code. »
(Bernard Grasset, éditeur).



Digitized by the Internet Archive
in 2026

BIBLIOGRAPHIE

- L. JULLIOT de la MORANDIÈRE. — Cours de licence 2^e année (1937-1938).
- PLANIOI et RIPERT. — Traité élémentaire du droit Civil T.II.
- J. JOSSERAND. — Cours de droit Civil positif français T.II ; Les Transports, 2^e éd. ; Evolution ascendante du contrat de Transport (librairie du recueil Sirey).
- R. ROGER. — Manuel juridique théorique et pratique des Transports 1922.
- LÉON LACOUR. — Précis de droit commercial 1938.
- Paul CUCHE. — Précis de législation industrielle.
- Henri MAZEAUD. — Évolution de la responsabilité civile (cours de doctorat 1940-1941).
- L. ROLLAND. — Organisation et fonctionnement des services publics en temps de guerre (cours de doctorat 1939-1940).
- BAUDRY-LACANTINERIE et Albert WAHL. — Traité théorique et pratique de droit civil du contrat de louage T.II, 2^e éd.
- Ch. DUVERDY. — Traité du contrat de transport (imprimerie et librairie spéciale des chemins de fer 1861).
- A. PICARD. — Traité des chemins de fer.
- VICTOR VANSTEENBERGHE. — Les accidents de voyageurs et les droits des victimes (librairie Arthur Rousseau) (thèse Dijon, 1903).
- Lamé FLEURY. — Bulletin Annoté des chemins de fer en exploitation ; Code annoté des chemins de fer.
- J.-P. PALAA. — Dictionnaire législatif et réglementaire des chemins de fer.
- G. LAFON. — Les chemins de fer pendant la guerre (thèse Paris, 1922).
- P. PESCHAUD. — Les chemins de fer pendant la guerre 14-18 (revue générale des chemins de fer, septembre 14-juin 19).
- Roger DENOIT. — De la responsabilité dans le transport des voyageurs par chemin de fer (thèse Paris, 1938).

René THÉVENEZ, Etienne BLEYS, Marcel BARINCOU. — Commentaire de la convention du 28 juin 1921, de l'avenant du 6 juillet 1933 et des lois approbatives.

Gazette des Tribunaux.

Revue Générale des chemins de fer.

Annales des chemins de fer et tramways.

Périodique Dalloz.

Périodique Sirey.

Gazette du Palais.

Bulletin des Transports.

Rapport sur le fonctionnement des Services au cours de l'exercice 1939.

Rapport sur le fonctionnement des Services au cours de l'exercice 1940. — par R. Le Besnerais, Directeur Général de la Société Nationale des Chemins de fer français.

Rapport sur l'exercice 1939.

Rapport sur l'exercice 1940. — par J. Tuja, Chef du service de l'Exploitation de la région du Sud-Est S.N.C.F.

INTRODUCTION

Les historiens mettent à l'actif de la Révolution de 1789 et surtout du Premier Consul l'unification législative, juridique de la France. Si la diversité législative est pour un pays signe de décadence, nous croyons qu'aujourd'hui, en France, il serait grand temps de réagir et de poser des règles juridiques qui, pouvant n'être pas ignorées des profanes, contribueraient à rehausser un esprit public défaillant.

Au lieu d'étudier, comme il y comptait, une science ordonnée, soumise à une rigoureuse discipline, l'étudiant en droit pénètre en un monde anarchique dans lequel les professeurs s'efforcent d'apporter le plus de lumière possible. Certaines distinctions sont heureuses : c'est ainsi que du droit civil, « droit des biens acquis, conservés, transmis » on peut dégager un droit commercial « droit de l'acquisition des biens, de la circulation, de la spéculation (1) », soumis à des règles propres. Encore cette distinction ne s'impose-t-elle pas puisque le pays le plus commerçant du monde, l'Angleterre, s'en passe parfaitement. Peut-on dire que soit un progrès l'indépendance du droit administratif et celle du droit fiscal ? Si, au moins, tout contact avec le droit privé était rompu, chaque branche juridique serait soumise à ses disciplines particulières. Malheureusement, il y a souvent pénétration des différentes règles de droit ce qui a pour effet de créer une confusion telle que les spécialistes ne peuvent parvenir à dégager les principes directeurs. Ainsi, les services publics relèvent du droit administratif et sont généralement soumis à des règles spéciales, soit édictées par des textes, soit construites par la doctrine et la jurisprudence. Cependant nous apprenons « qu'il y a des services qui, tout en étant des services publics, retombent, pour la quasi-totalité de leurs opérations, sous l'empire des règles du droit privé (2) », mais que « dans d'autres cas, le retour au droit privé est moins apparent : il n'a lieu que par parties, par parcelles (3) ».

Reconnaissons nettement que la création du droit administratif était nécessaire par suite de la carence du législateur qui n'a pas su provoquer l'évolution du droit privé et son adaptation aux

(1) G. Ripert, *Droit Commercial*, à son cours.

(2) L. Rolland, *Organisation et Fonctionnement des Services Publics en temps de guerre* (Cours de doctorat 1939-1940).

(3) *Ibid.*

mœurs nouvelles : « l'esprit communautaire » s'imposait, certes, bien avant la défaite de notre pays. Les théories de libéralisme et d'individualisme en honneur au 19^e siècle, périmées, étaient devenues néfastes. Devant l'augmentation infinie des moyens de production un courant d'économie dirigée se faisait de plus en plus fort. L'Etat s'ingérait chaque jour davantage dans l'industrie privée et, par la création des sociétés d'économie mixte, parvenait à contrôler la production dans une certaine mesure.

Cependant les principes posés en 1804 et répondant à l'état social de l'époque demeurent, intangibles, dans le code. M. Capitant constate que « le code civil est le code de la propriété paysanne » (1) et au vingtième siècle les campagnes sont dangereusement dépeuplées. La propriété privée est toujours « inviolable et sacrée », cependant que se multiplient les expropriations pour cause d'utilité publique et que les occupations d'usine de 1936 et l'inertie gouvernementale soulignent le divorce entre le droit et la réalité.

Nous traiterons dans cette étude de la responsabilité du chemin de fer en temps de guerre. Depuis l'apparition du chemin de fer trois guerres se sont déroulées sur le sol français. Nous diviserons notre travail en trois parties correspondant aux guerres de 1870, 1914 et de 1939. Chaque partie comprendra trois chapitres : le premier montrera les efforts qui ont été demandés au chemin de fer à un moment où le salut de la France est la suprême loi ; le deuxième indiquera la législation spéciale édictée pour chacune des périodes ; le troisième traitera de l'interprétation des textes par la jurisprudence.

Le transport par chemin de fer des personnes et des marchandises est rattaché au droit privé. On considère qu'il se forme un contrat entre les voyageurs ou expéditeurs, et les compagnies. Les principes de responsabilité sont ceux du droit civil et, particulièrement, les règles de la responsabilité contractuelle.

Or, les compagnies assurent l'exploitation d'un service public.

En temps normal, déjà, les principes admis s'adaptent mal à la réalité. Mais c'est en période de crise qu'apparaissent les graves inconvénients d'appliquer à un service public les règles du droit privé. Tout l'intérêt de notre travail consiste à mettre en relief le désordre auquel on aboutit. Pendant la guerre de 1870, les compagnies ont conservé leur autonomie et la question de la responsabilité des chemins de fer n'a pas été envisagée, si ce n'est quelques mois après l'armistice où un arrêté ministériel a supprimé la responsabilité pour retard. Devant les résultats désastreux occasionnés par l'absence de législation, le législateur a édicté, entre 1870 et 1914, diverses lois ayant pour objet, au cas d'une nouvelle guerre, de rattacher l'exploitation du service public des chemins de fer à l'autorité militaire. La jurisprudence, obnubilée par les

(1) Cité par Hamel. Théorie juridique de la monnaie. Cours de doctorat de 1939-1940.

règles ordinaires du droit commun, n'a pas réalisé la volonté législative et son application continue des textes du droit civil a provoqué l'incohérence la plus entière.

Avant d'envisager les textes spéciaux pris pour la période de guerre, il est bon, croyons-nous, d'indiquer le régime des chemins de fer et de souligner les règles qui lui sont appliquées par suite de l'incompréhension de la doctrine, du législateur et des tribunaux. C'est la raison de notre introduction.

Nous avons ici un service public soumis au régime de la concession. Or, qu'est-ce qu'un service public? « C'est », nous dit M. Rolland, « une entreprise d'intérêt général placée sous la haute direction des gouvernants, destinée à satisfaire à des besoins collectifs du public en présence de l'insuffisance ou de la défaillance des initiatives privées (1) ». Il est curieux de constater que, par le régime de la concession, l'intérêt général soit confié à une société privée, à un particulier, qui doit d'abord défendre ses propres intérêts. S'il est exact que les transports par chemins de fer constituent un service public, il y aura fréquemment conflit entre l'intérêt général et l'intérêt privé du concessionnaire qui doit exploiter pour procurer des dividendes à ses actionnaires. Or, l'importance croissante des transports dans le domaine national et dans le domaine international met au premier plan cette notion de service public. Certains événements lui donnent une force saisissante : y a-t-il récolte abondante dans une région, disette dans une autre, grâce aux transports, là, l'effondrement des prix sera évité, ici, la famine s'éloignera. On ne voit plus, ainsi que cela se passait en 1692, le blé se vendre à Figeac 130 % plus cher qu'à Rodez, bien que ces deux villes soient distantes seulement d'une soixantaine de kilomètres, et l'hectolitre valoir, en 1817, 36 francs dans les Côtes-du-Nord et 81 francs dans le Haut-Rhin (2). Une guerre survient-elle, le problème des transports est une question vitale pour le pays. C'est devenu une clause de style de rappeler à ce propos les paroles pertinentes du Feldmaréchal de Moltke, lors de la guerre de 1870 : « Mit Eisenbahnen gewinnt man heutzutage die Schlachten », De nos jours, c'est grâce aux chemins de fer qu'on gagne les batailles (3). On verra par le parallèle que nous tracerons des guerres de 1870, 1914 et 1939 quel effort considérable les chemins de fer ont dû supporter, effort d'autant plus imposant que les guerres modernes mettent en présence un nombre d'hommes toujours grandissant et un matériel toujours plus abondant : ce sont des millions de soldats qui s'affrontent, des milliers de chars qui s'entre-choquent « en une vision d'apocalypse ». Il a fallu plusieurs

(1) L. Rolland. Organisation et Fonctionnement des Services Publics en temps de guerre. (Cours de doctorat 1939-1940.)

(2) A. Picard. Traité des chemins de fer, t. I, p. 78, cité par Josserand, les Transports, 2^e édit., p. 51.

(3) G. Lafon. Les chemins de fer français pendant la guerre (thèse Paris 1922).

centaines de trains pour constituer le front. Il en faut des centaines pour amener les approvisionnements en vivres et en munitions, évacuer les blessés. Le front cède-t-il sur un point, le chemin de fer transportera rapidement les renforts nécessaires et contribuera ainsi au rétablissement d'une situation critique. Le chemin de fer concentrera à bref délai en un lieu déterminé les forces prévues pour une offensive.

Qu'apparaissent devant de si puissants intérêts la réclamation d'un expéditeur qui a eu son colis détérioré ou celle d'un voyageur contusionné par un choc violent? Cependant en pleine mobilisation générale ou alors que les soucis d'une guerre incertaine nécessitaient un effort soutenu, nous verrons le chemin de fer condamné pour avoir livré une expédition petite vitesse avec trois jours de retard et un tribunal civil ne pas hésiter à statuer *ultra petita* à l'occasion du bris de quarante et une marmites et casseroles en terre cuite!

De tels jugements peuvent-ils recevoir un essai de justification? Ils n'ont pu être prononcés que par suite de l'incompréhension générale devant l'importance du service public des transports. Cette notion de service public a été oubliée du législateur, délaissée par la doctrine, méconnue par la jurisprudence.

Le législateur a fixé en 1804 les règles auxquelles sont assujettis « les voituriers par terre et par eau ». C'était l'époque où « les transports étaient rares et rudimentaires, les moyens de locomotion réduits à quelques pataches, haquets et coches d'eau (1) ». Il fallait treize jours pour effectuer le parcours Paris-Marseille, environ 850 kilomètres (2). Les règles du code civil n'ont pas varié et, cependant, en 1938, 9 heures seulement étaient nécessaires pour couvrir une telle distance. L'année 1931 fut une période d'intense trafic commercial. La longueur moyenne des lignes exploitées par les grands réseaux français représentait un total de 41.971 kilomètres. L'ensemble du personnel, non compris le personnel du réseau Guillaume-Luxembourg, s'élevait à 456.073 agents permanents et 25.342 agents du cadre auxiliaire. 776.810.895 voyageurs se sont confiés au chemin de fer : 154.271.437 ont emprunté le réseau du Nord ; 121.357.408 celui de l'Est ; 81.013.032 celui d'Orléans ; 109.696.395 le P.L.M. ; 27.082.524 le Midi ; 211.426.757 le réseau de l'Etat ; 71.963.322 le réseau d'Alsace-Lorraine (réseau Guillaume-Luxembourg compris). Les transports commerciaux de marchandises P.V. représentent 275.350.587 tonnes pour l'ensemble des réseaux et si on considère les kilomètres parcourus on obtient le chiffre astronomique de 38 milliards 466.130.603 tonnes kilométriques. Chaque jour les réseaux avaient à charger 59.445 wagons en moyenne (3). M. Thiers serait étonné de voir combien les Fran-

(1) R. Roger. Manuel juridique, théorique et pratique des transports (1922). Avant-propos.

(2) Josserand, op. cit. p. 5.

(3) Godfernaux. Les grands réseaux de Chemins de fer français 1931 (Dunod, éd.).

çais se sont habitués « à leur jouet » et combien est vitale pour le pays la régularité, le fonctionnement sans défaillance des chemins de fer.

Par le régime de la concession les compagnies de chemin de fer se trouvent soumises à une double juridiction : administrative en ce qui concerne la construction et la concession, judiciaire pour tout ce qui touche à l'exploitation. Ne comprenant pas l'ampleur de ce service public, son impérieuse nécessité, le législateur n'hésite pas en 1905 à aggraver les charges d'exploitation des concessionnaires en édictant la loi Rabier (17 Mars 1905) qui, modifiant l'art. 103 du code de commerce, interdit aux compagnies d'insérer dans toute lettre de voiture, tarif ou autre pièce quelconque, une clause limitant leur responsabilité en cas de perte ou d'avarie. M. Josserand qualifie cette loi « d'attentatoire à l'autonomie de la volonté, destructive de l'équilibre contractuel et des droits légitimement acquis, génératrice de contestations jadis apaisées, d'équivoques autrefois dissipées, économiquement mauvaise » (1).

Cette loi est heureusement la seule modification que le législateur ait apportée aux règles de la responsabilité du transporteur. Car, en 1937, il n'a pas réalisé davantage l'idée de service public qui est la seule qui devrait servir de base à toute la législation des transports. Emporté par le courant d'économie dirigée dont nous parlions, il a fondu les réseaux en une société d'économie mixte : la Société Nationale des chemins de fer français, dont l'État possède 51 % du nombre des actions (Convention du 31 Août 1937 approuvée par décret du même jour pris en application de la loi du 30 Juin 1937, portant réorganisation du régime des chemins de fer (2). Mais une société d'économie mixte, bien qu'ayant l'État comme actionnaire, n'est pas autre chose qu'une société anonyme commerciale soumise au droit commun des commerçants au même titre que les Établissements Schneider, le Crédit lyonnais ou les Galeries Lafayette. Sans voir ce qu'il y a de paradoxal de soumettre cette société à la juridiction consulaire et de faire ainsi juger le transporteur par des expéditeurs, l'art. 2 dudit décret décide que « la Société Nationale est régie par le code de commerce et par les lois en vigueur sur les sociétés anonymes », reprenant ainsi les termes de l'art. 1 de la convention. Celle-ci ajoute à son art. 35 que la comptabilité de la Société Nationale sera tenue suivant les principes de la comptabilité industrielle.

Or, comme le souligne M. Trasbot dans un remarquable article aux Annales de droit commercial 1922, peut-on considérer les réseaux comme des commerçants ? Singuliers commerçants qui, depuis la convention du 28 Juin 1922 approuvée par la loi du 29 Octobre suivant (3), n'ont plus la liberté de leurs recettes et de

(1) Josserand, op. cit. n° 639.

(2) Ann. des Chemins de fer et Tr. 1938-2-4 et s.

(3) V. Commentaire de la Convention du 28 Juin 1921, par R. Thévenez (Rousseau et Cie, éd.).

leurs dépenses (art. 13, 17), ne supportent plus de risques (art. 13, 14, 15), ont perdu l'autonomie de l'exploitation technique soumise à un organe collectif, le comité de direction (art. 6, 7, 8), ne possèdent plus la liberté de direction de leur personnel par suite du statut qui leur a été imposé.

Le nouveau cahier des charges de la S.N.C.F. approuvé par décret du 31 Décembre 1937 (1) prévoit également dans son art. 14 (modifié par décret du 14 Septembre 1939, J. O., 17 Sept. 1939) que le Ministre peut s'opposer à toute augmentation des tarifs alors même que cette augmentation aurait reçu l'avis favorable du Conseil Supérieur des Transports. L'art. 15 l'autorise à requérir l'abaissement de tout ou partie des tarifs, d'accord avec le Ministre des Finances et l'article 7 al. 3 fait une obligation générale à la Société Nationale de soumettre à l'approbation du Ministre des Travaux Publics les règlements relatifs au service et à l'exploitation du chemin de fer.

Il est bien entendu que, comme tout bon commerçant, la Société Nationale doit assurer son équilibre budgétaire. Lorsqu'un déficit s'accuse il n'y a que deux moyens de le combler, des économies et des augmentations de tarifs. Les unes et les autres doivent être soumises au Ministre qui, s'il y fait opposition demandera au Parlement le vote d'un crédit égal au produit attendu de l'augmentation ou de l'aménagement de tarifs proposé. De même s'il exigeait un abaissement des tarifs, il demanderait le vote d'un crédit égal à la perte des recettes résultant pour la Société de l'application de la mesure imposée. Dans ces divers cas, le montant doit être versé à la Société Nationale (art. 18 de la Convention du 31 Août 1937).

S'il est véritablement impossible de considérer les réseaux et aujourd'hui la S.N.C.F. comme société de commerce, il est non moins difficile d'accorder à ces sociétés le caractère de concessionnaires. Le service concédé doit se suffire avec ses propres ressources, le concessionnaire assurant les apports nécessaires de capitaux et se rémunérant sur les usagers du service en leur faisant payer ses prestations (2). Si, par suite d'une mauvaise gestion, apparaît un déficit, le concessionnaire ne peut s'en prendre qu'à lui-même et supporter la perte car il exploite, en principe, à ses risques et périls (3). Or, nous avons vu que la Société Nationale des chemins de fer ne peut supporter un déficit lequel s'il survient, sera couvert, en définitive, par les contribuables. Bien mieux, alors que les anciens cahiers des charges préoyaient le rachat possible de la concession par l'Etat, celui du 31 décembre 1937 n'accorde pas à l'autorité concédante une semblable faculté : quant à la convention du 31 Août, elle se borne, par son art. 4^{er} in fine à donner à

(1) Ann. des Chemins de fer et Tr. 1938-2-77 et s.

(2) R. Bonnard, Précis élémentaire de Droit Administratif, 1926, p. 337.

(3) M. Waline, Manuel élémentaire du Droit Administratif, 2^e Ed. p. 436.

la Société Nationale le droit d'exploiter l'ensemble des lignes de chemins de fer pour une période de 45 années prorogeant, à son profit, le bénéfice de chacune des concessions des anciennes compagnies au fur et à mesure de leur expiration jusqu'au 31 Décembre 1982.

Là est le nœud de la question et nous sommes obligé de regretter que l'ensemble de la doctrine ne s'en préoccupe guère, alors que par sa critique autorisée elle forcerait le législateur à mettre les textes en harmonie avec les faits. M. Trasbot, dans sa chronique précitée, met en relief cette opposition en indiquant que « le droit privé continue à voir dans le transport par chemin de fer un contrat ordinaire avec responsabilité de droit commun, de commerçant à commerçant, alors qu'il s'agit, en réalité, de la responsabilité d'un service public à l'égard de ses usagers », et il souligne que « la responsabilité appliquée actuellement aux chemins de fer a pour effet de sacrifier les contribuables au profit de l'usager seul ». Cette opinion reste isolée et les auteurs s'en tiennent au droit positif. M. Josserand, lui-même, dont l'autorité en matière de transports est considérable, ne mentionne que pour mémoire la critique de M. Trasbot (1). Pourtant l'éminent professeur doit convenir que le contrat de transport devient « un contrat dirigé » et, par là « sort nettement du droit purement privé pour pénétrer dans le domaine du droit public » (2).

Éludant le problème, demeurant sur le terrain du droit privé, les auteurs considèrent le contrat de transport comme un contrat d'adhésion (de la Morandière, cours de licence 2^e année ; Planiol et Ripert, *Traité élémentaire de Droit civil*, t. II, n^o 972 bis ; L. Josserand, cours de Droit civil positif, t. II, n^o 32 ; R. Roger, *manuel juridique des transports*, 1924 ; L. Lacour, *Précis de Droit Commercial*, t. I, 1921 ; Ch. Duverdy, *traité du contrat de transport*, 1861). M. de la Morandière nous donne des contrats d'adhésion la définition suivante : « contrats dans lesquels non seulement toutes les clauses ont été d'avance rédigées par l'une des parties, mais encore dans lesquels la partie qui a rédigé ces clauses a un monopole de droit ou de fait qui lui donne vis-à-vis de l'autre partie une situation préférentielle, une certaine puissance, bref qui lui permet, en quelque sorte, d'imposer sa volonté » (3). Le type du contrat d'adhésion est dans les grandes villes, et principalement à Paris, le bail ou engagement de location présenté par le bailleur à son éventuel locataire et qui, rédigé par le syndicat des propriétaires sous la seule réserve de ne contenir aucune clause contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs, présente une uniformité avantageuse pour les propriétaires et draconiennes pour les locataires. Le contrat

(1) Josserand, *op. cit.* n^o 555 *ter*.

(2) Josserand, *Évolution ascendante du contrat de transport*, p. 21.

(3) De la Morandière, *Droit civil 2^e Année*, à son cours.

d'assurances et le contrat de travail peuvent-ils être compris dans cette catégorie? C'est discutable : pour celui-ci depuis que les conventions collectives ont reçu, par la loi du 24 Juin 1936, une sorte de caractère institutionnel (1), pour celui-là depuis la loi du 13 Juillet 1930. Mais nous pensons que le contrat de transport ne peut être rangé dans les contrats d'adhésion.

Le chemin de fer, en effet, « n'impose pas sa volonté » au co-contractant ; il se borne à lui appliquer les clauses d'un contrat qui, toutes, ont une valeur réglementaire et auxquelles il ne lui est pas possible de déroger. M. Josserand qualifie les tarifs de « contrats du droit public qui constituent des actes administratifs plus précisément des actes de gestion publique » (2) et qui ont force obligatoire, force de loi. Il n'y a pas que les tarifs, voyageurs ou marchandises, qui comportent cette force réglementaire. Les autres éléments du contrat, distance d'un point à un autre, délais de transports, classification de la marchandise, revêtent un caractère identique, car ils ont reçu l'homologation ministérielle ; nous rappelons que la S. N. C. F. est tenue de soumettre à l'approbation du Ministre des Travaux publics les règlements relatifs au service et à l'exploitation du chemin de fer (art. 7, al. 3 du cahier des charges). Si nous consentons à demeurer dans le domaine du droit positif, nous appellerons le contrat de transport, *un contrat légal de droit privé*, définition qui nous paraît mieux répondre à la nature de ce contrat : légal, parce que tous ses éléments sont déterminés par l'autorité administrative habilitée par le législateur ; de droit privé, parce que le législateur le maintient dans les règles du droit privé.

Les divergences des auteurs pour déterminer un autre caractère, principal, du contrat de transport démontrent le peu de solidité du terrain sur lequel ils se placent. Est-ce un contrat consensuel, réel, formel ou innommé? Les spécialistes des Transports ont une opinion personnelle et différente : M. Josserand remarque que le contrat de transport « d'abord et traditionnellement considéré comme un contrat consensuel, devient chaque jour davantage un contrat formel, c'est-à-dire un contrat soumis pour son existence même à des conditions de forme déterminées qui en font une manière de contrat solennel, en prenant ce dernier mot dans son acception la plus compréhensible (3) ». Pour M. R. Roger, ce contrat « a besoin de quelque chose de plus que le consentement : c'est seulement *par la remise de la chose* que la volonté de l'expéditeur d'accepter l'offre de transport se manifeste clairement. Le contrat de transport est donc à la fois, un contrat consensuel et réel (4) ». (En ce sens : Lyon-Caen et Renault, Manuel de droit com-

(1) M. Capitant et P. Cuhe, Précis de législation industrielle 1939, n° 131 ter.

(2) Josserand, les Transports, n° 224 et s.

(3) Josserand, Evolution ascendante au contrat de transport, p. 24.

(4) R. Roger, op. cit. n°s 3 et 99.

mercial, 1889, t. III, n° 339 ; Aubry et Rau, Cours de droit civil français, t. IV, p. 520 § 373 ; Sarrut, Du transport par chemin de fer N° 4). Or, l'existence même de contrats réels est mise en doute, notamment par MM. Capitant et Iluc (1). M. Vansteenberghé considère que c'est un contrat purement consensuel (2), tandis que Ch. Duverdy lui attribue un caractère *sui generis*, le classant dans la catégorie des contrats innommés (3).

Si la Doctrine, à cause de la diversité de ses opinions, ne peut exercer une influence bienfaisante sur le législateur et l'amener à reviser des règles qui, déjà, à la fin du 19^e siècle, « étaient surannées et ne se trouvaient plus en harmonie avec l'état de choses actuel » (4), elle ne peut davantage servir de guide à une jurisprudence qui, méconnaissant la notion de service public en ce qui concerne les transports par chemin de fer, ne cesse de protéger les intérêts particuliers sans souci de l'intérêt général.

La loi du 20 Novembre 1883 garantissait aux actionnaires et obligataires des compagnies un minimum d'intérêts. Celles-ci n'avaient pas encore liquidé la situation financière née de l'exécution des deux premières tranches du programme de construction du réseau national, la troisième tranche était acceptée, mais l'Etat consentait des sacrifices et, pendant longtemps, il ne pouvait être question de substantiels bénéfices privés. Même à cette époque, il n'était pas heureux de se désintéresser des finances publiques. Il est vrai que la France était riche et qu'en 1913 la fortune de l'Etat était en proportion du bas de laine enfoui dans les armoires du paysan. Survient la guerre de 1914, nous examinerons si les compagnies furent soumises aux règles juridiques antérieurement basées sur le principe de la concession. Mais, ce qu'il y a de certain, c'est que le déficit dû aux charges écrasantes supportées durant ces années s'élevait en 1920 à la somme de 2.772 millions de francs or. Les compagnies luttèrent courageusement pour le réduire : la Compagnie P.-L.-M., par exemple, par de sérieuses économies parvenait au cours de l'année 1921, à réduire son déficit de plusieurs centaines de millions sans relever les tarifs ni abaisser les salaires (5). Nous savons qu'à cette date, contre des avantages financiers, les compagnies se plaçaient entièrement sous le contrôle de l'Etat.

Cet énorme déficit était dû pour une grande part aux condamnations prononcées par les tribunaux contre les réseaux. Les contribuables ont réglé la facture qui leur était présentée par quelques particuliers privilégiés.

Quelle a été en cette matière l'action des tribunaux ? Pour

(1) De La Morandière, Cours de licence, 2^e année.

(2) Vansteenberghé, Les accidents de voyageurs et les droits des victimes (Thèse Dijon 1903).

(3) Ch. Duverdy, Traité du contrat de transport.

(4) A. Picard, op. cit. t. I, p. 127.

(5) A. Trasbot, Chronique citée.

comprendre les limitations apportées durant la guerre, par le législateur, à la responsabilité du chemin de fer, il est indispensable de connaître en quoi consiste celle-ci. L'étude de la jurisprudence est, sur cette question, plus que sur n'importe quelle autre, inséparable de l'étude de la législation, parce que le législateur ayant perdu de vue que les transports par chemin de fer constituaient un véritable service public, la jurisprudence a pu librement se livrer à une véritable « inflation obligationnelle ». Cette expression si juste est de M. Josserand (1).

Quelles sont donc les règles légales et jurisprudentielles en matière de principe de responsabilité?

Il n'entre pas dans le cadre de cette étude de traiter de la responsabilité du chemin de fer d'une manière générale. Des auteurs très qualifiés, souvent les plus éminents parmi les commercialistes, ont étudié complètement ce sujet et, dans le domaine du droit positif, ont résolu tous les problèmes. Par notre bibliographie, il sera possible de se référer à leurs ouvrages.

Mais, outre qu'il est utile de se remémorer les principes généraux, nous voulons insister sur l'action des tribunaux parce que si, à l'occasion de la guerre de 1914, le désordre juridique s'est transformé en chaos, la jurisprudence en est la cause première.

Examinons successivement le transport des marchandises et le transport des personnes ; nous allons voir qu'ils sont régis par les principes de la responsabilité contractuelle.

I. — Transport des Marchandises.

Nous avons peu de textes : l'article 1784 du code civil : « Ils (les voituriers par terre et par eau) sont responsables de la perte et des avaries des choses qui leur sont confiées, à moins qu'ils ne prouvent qu'elles ont été perdues et avariées par cas fortuit ou force majeure » ; les articles 103 et 104 du code de commerce : « le voiturier est garant de la perte des objets à transporter, hors les cas de la force majeure. Il est garant des avaries autres que celles qui proviennent du vice propre de la chose ou de la force majeure. *Toute clause contraire insérée dans toute lettre de voiture, tarif ou autre pièce quelconque, est nulle* » (art. 103). « Si, par l'effet de la force majeure, le transport n'est pas effectué dans le délai convenu, il n'y a pas lieu à indemnité contre le voiturier pour cause de retard » (art. 104).

On voit que l'article 1784 fait double emploi avec l'article 103 qui d'ailleurs, jusqu'en 1903, ne comprenait pas le troisième alinéa. La jurisprudence avait donc deux textes à sa disposition : l'art. 103 qui s'occupe de la responsabilité du chemin de fer en cas de perte ou avarie et l'art. 104 qui concerne spécialement le retard. Ces

(1) Josserand, *Évolution ascendante du contrat de transport*, p. 31.

textes dérogent-ils au droit commun? Les principes sont posés par les art. 1137 et 1147 du code civil. Lorsqu'on s'est engagé à une prestation nettement déterminée, on doit réparation si elle n'est pas remplie. L'art. 1784 du code civil, les art. 403 et 404 du code de commerce n'ont pas d'autre effet que de mettre à la charge du transporteur une obligation déterminée et de préciser en quoi elle consiste (1). Le chemin de fer n'est pas seulement tenu de veiller sur la chose qui lui a été confiée « en bon père de famille » (art. 1137), il est soumis à des obligations plus précises : il doit transporter les objets dans les délais légaux sans leur causer d'avarie et à plus forte raison sans les perdre. S'il ne le fait pas il n'aura pas exécuté son contrat et on appliquera sans difficulté le principe général posé par l'art. 1147 qui concerne les obligations déterminées : « le débiteur est condamné, s'il y a lieu, au paiement de dommages et intérêts, soit à raison de l'inexécution de l'obligation, soit à raison du retard dans l'exécution, toutes les fois qu'il ne justifie pas que l'inexécution provient d'une cause étrangère qui ne peut lui être imputée, encore qu'il n'y ait aucune mauvaise foi de sa part. » Il existe contre le transporteur présomption de faute et il ne pourra se dégager qu'en apportant la preuve de la cause étrangère, celle-ci pouvant être non seulement la force majeure dans le sens habituel de cette expression, inondation, éboulement, tempête, mais encore le vice propre de la chose (art. 403), vice qui peut être dû aux réactions chimiques ou physiques de l'objet transporté ou au fait de l'expéditeur.

Cette présomption de responsabilité est très lourde pour le transporteur, d'autant plus qu'il doit fournir la preuve et que les tribunaux se montrent sévères pour admettre l'existence de la cause étrangère exonératoire.

Mais étant donné que nous sommes dans le domaine du droit privé, peut-être le chemin de fer parviendra-t-il contractuellement à échapper à cette présomption? L'art. 1134 c. civ. permet généralement toutes conventions entre les parties qui ne sont contraires ni à l'ordre public ni aux bonnes mœurs. Nous savons qu'il existe à côté des tarifs généraux d'autres tarifs dits spéciaux qui ne sont appliqués aux expéditeurs que sur leur demande expresse. Ces tarifs sont moins élevés que les tarifs généraux, mais pour qu'ils soient applicables aux expéditions, celles-ci doivent remplir certaines conditions déterminées : par exemple, tonnage minimum ou délais plus longs.

Les Réseaux avaient pris l'habitude d'insérer dans ces tarifs spéciaux la formule : « la compagnie ne répond pas des déchets et avaries de route ». C'est ce qu'on a appelé la clause de non-responsabilité ou de non-garantie (2). Le contrat de transport est, d'après le droit positif, un contrat de droit privé soumis à l'appréciation

(1) En ce sens, Sarrut note au D. P. 43.1.154.

(2) Sur cette question M. Jossérand, op. cit. n° 622 et s.

des tribunaux judiciaires ; l'un des contractants propose une clause limitant sa responsabilité ; il ne l'impose pas, si l'autre partie considère que les avantages retirés de ce tarif sont inférieurs aux inconvénients résultant de son application, il lui est loisible de ne pas le revendiquer et, par suite, d'être soumis aux conditions du tarif général qui prévoit pleinement la présomption de responsabilité du transporteur. Nous avons peine à comprendre comment l'insertion d'une telle clause dans un texte particulier a pu donner naissance à un important conflit juridique, conflit qui, durant de longues années a divisé entre eux les auteurs et les tribunaux.

Dans son application, nous devons, en effet, distinguer trois périodes correspondant à la valeur juridique qui lui a été successivement attribuée.

La première période s'étend jusqu'en 1874. La jurisprudence refuse de sanctionner cette clause. La Cour de Cassation décide que les articles 1784, c. civil et 103 c. com. sont d'ordre public : « les obligations des voituriers ou des entrepreneurs de voitures et de roulage sont réglées en cas d'avarie par les art. 1784 c. nap. et 103 c. com. Ces articles ne les autorisent pas à stipuler qu'ils ne seront pas responsables de leurs fautes ou de celles de leurs préposés. Une telle stipulation est, à plus forte raison, interdite aux compagnies de chemin de fer qui ont le monopole des transports de marchandises par les voies dont l'exploitation leur est concédée ». (Cass., 26 Février 1859, D. P. 59-I-66 ; S. 59-I-315). A différentes reprises la Cour de Cassation fit application de ce principe : 26 Mars 1860 (D. P. 60-I-269 ; S. 60-I-899) ; 24 Avril 1865 (D. P. 65-I-216 ; S. 65-I-215) ; 29 Mai 1866 (D. P. 67-I-388).

En 1874, revirement de la Cour de Cassation qui décide, par son arrêt du 4 Février 1874 (D. P. 74-I-419 ; S. 74-I-273), que la clause de non-responsabilité est licite et opposable à tous (1). On pourrait croire que renonçant à voir dans les art. 1784 c. civ. et 103 c. com. d'impératives règles d'ordre public, la Cour de Cassation allait tirer les conséquences logiques de son nouveau postulat et reconnaître la parfaite licéité de cette clause exonérant complètement le transporteur de toute responsabilité, sauf bien entendu, en cas de dol ou de faute lourde. La Cour de Cassation déclarait que cette clause avait seulement pour effet de renverser la charge de la preuve qui, dorénavant, incomberait à l'expéditeur. Comment parvenait-elle à cette conclusion ? En superposant la responsabilité contractuelle et la responsabilité délictuelle.

Elle disait : derrière la responsabilité contractuelle, qui disparaît par une clause du contrat, existe la responsabilité délictuelle basée sur l'art. 1382 dont on ne peut s'exonérer car

(1) V. Cass. 5 Janv. 1881 (D. P. 81-I-155) ; 23 Août 1881 (D. P. 82-I-160) ; 14 Mai 1882 (D. P. 83-I-14) ; 6 Juin 1882 (D. P. 83-I-340) ; 9 Mai 1883 (D. P. 83-I-446) ; 23 Mai 1883 (D. P. 83-I-374) ; 22 Janvier 1902 (S. 1902-I-195) ; 6 Janvier 1904 (S. 903-I-101).

cette disposition est d'ordre public. On peut discuter d'abord que l'art. 1382 soit d'une manière absolue un texte d'ordre public (1), ensuite, et surtout, qu'il y ait cumul des deux responsabilités contractuelle et délictuelle (2). Nous dirons simplement que cette décision a soulevé de très vives critiques : sur le plan pratique, M. Tillaye, sénateur, dans son rapport annexé au procès-verbal de la séance du 23 Juin 1903, déclarait que cette jurisprudence constituait « une véritable prime à l'incurie et à la négligence (3) » ; sur le plan juridique, M. Sarrut écrivait dans sa note au Bulletin Annoté (1915-2-7), que ce système était « purement arbitraire, car il ne se dégage pas des termes de la clause et il méconnaît la règle de l'application littérale des tarifs et des règlements de chemin de fer, constamment rappelée par la Cour de Cassation elle-même. La clause de non-garantie est valable sauf le cas de faute lourde, ou bien elle est nulle dans tous les cas ». M. Mazeaud souligne de son côté (4) que la jurisprudence sur le renversement de la charge de la preuve est une jurisprudence critiquable. Lorsque la convention de non-responsabilité est valable en matière contractuelle, cette convention de non-responsabilité produit son plein effet, c'est-à-dire qu'elle décharge le bénéficiaire de la clause de toute responsabilité ».

La validité de la clause, même dans la mesure restrictive où elle était admise par la Cour de Cassation, était très impopulaire dans le commerce français et de nombreuses Chambres de commerce menaient campagne pour son abrogation. Les compagnies, en 1900, ayant sollicité du Ministre l'autorisation de relever les taxes afférentes aux opérations accessoires au transport, celui-ci demanda en contre-partie la suppression de la clause incriminée dans les tarifs spéciaux de la petite vitesse. Une décision ministérielle, en date du 27 Octobre 1900, la remplaçait par diverses dispositions empruntées aux art. 31 et 32 de la Convention de Berne, conclue le 14 Octobre 1890 entre les principaux Etats européens ; ces articles avaient établi des présomptions de libération, mais dans des cas limitativement déterminés.

Cette solution n'apaisait pas les revendications du commerce car la clause pouvait être encore valablement insérée dans les tarifs spéciaux grande vitesse, ainsi que dans tous contrats de transport passés avec les réseaux secondaires ou les voituriers libres. De plus, la jurisprudence était accusée de trop de libéralisme pour l'admission des présomptions, bien que la Cour de Cassation exigeât la possibilité d'un rapport de causalité certain entre la présomption

(1) Henri Mazeaud. Évolution de la responsabilité civile. Cours de Doctorat 1940-1941.

(2) Josserand, op. cit. N° 627.

(3) D. P. 1903-4-98.

(4) Henri Mazeaud. Évolution de la Responsabilité Civile. Cours de Doctorat 1940-1941.

invoquée et l'avarie réalisée (1). On sollicitait du législateur une mesure absolue et rigoureuse. Subissant la pression, le Parlement votait, le 17 Mars 1903, la loi Rabier par laquelle un troisième alinéa ajouté à l'art. 103 du Code de Commerce déclarait : « toute clause contraire insérée dans toute lettre de voiture, tarif ou autre pièce quelconque est nulle. » Dorénavant, l'art. 103 échappait à l'art. 1134 du code civil et devenait ainsi un texte d'ordre public. M. Jossierand soulignant la gravité d'une telle intervention législative ajoute que « la situation créée à cette date est fertile en incidents, en anomalies de toutes sortes, juridiques et économiques » (2).

On trouvera dans les ouvrages spécialisés les justes critiques adressées à cette loi. Nous voulons simplement en indiquer les effets dans le domaine pratique. Les compagnies ne peuvent donc plus s'exonérer contractuellement de leur responsabilité en cas de pertes ou avaries, mais elles conservent le droit d'insérer dans leurs tarifs des clauses limitant les indemnités dues pour retard et même, l'art. 104 n'ayant pas été modifié, les supprimant, ou encore fixant des valeurs maxima à certaines expéditions.

Quel usage la S. N. C. F. fait-elle actuellement des possibilités que lui permet la loi Rabier ?

A. — *En cas de retard.*

1° Deux tarifs spéciaux dégagent la S. N. C. F. de toute responsabilité :

a) Le tarif à vitesse unique pour le transport des animaux vivants prévoit à son chapitre I § IV (chevaux de courses, équipages de chasse, etc.), que pour ces expéditions le chemin de fer n'est pas responsable des retards qui peuvent survenir.

b) Le tarif spécial N° 429, chapitre III (concours, expositions, régates, etc.), dispose que le chemin de fer ne répond pas des retards éprouvés par les animaux, marchandises et voitures en cours de transports, tant à l'aller qu'au retour. Encore l'exonération ne joue-t-elle pas *de plano* ; il est indispensable, croyons-nous, en vertu de la stricte application des tarifs, que la S. N. C. F. ait pris le soin d'exiger de l'expéditeur, sur sa déclaration la mention : « je décharge le chemin de fer de toute responsabilité pour retard ».

2° Généralement le retard doit avoir été effectivement préjudiciable. Il en est ainsi :

- a) au tarif des petits colis, chap. II (transport des colis agricoles) ;
- b) au tarif spécial G.V. n° 1 § 2 (colis des commissionnaires-messagers) ;
- c) au tarif spécial G.V., n° 3 (denrées) ;
- d) au tarif spécial G.V. n° 6 (boissons) ;

(1) Cass. 1^{er} Décembre 1902 (S. 1903-1-147).

(2) Jossierand, op. cit. n° 636.

e) au tarif spécial P.V., n° 100 (groupages de marchandises).

Ces tarifs n'admettent pas la preuve du préjudice pour un retard inférieur à 3 heures, ils réservent les droits des expéditeurs ou destinataires pour les retards supérieurs à 12 heures (24 heures au P.V. 100), et ils prévoient pour les retards compris entre 3 et 12 heures, le préjudice une fois démontré, le remboursement d'une fraction du prix du transport à titre d'indemnité.

3° Cependant, le tarif spécial n° 24 (journaux), chap. 9 et 11, § 1, accorde à l'expéditeur une indemnité forfaitaire de 0 f., 5 d. par kilogramme, en cas de retard de plus de 3 heures pour les quotidiens et de plus de 1/4 de la périodicité pour les périodiques, sans que l'expéditeur ait à prouver un préjudice quelconque. Au cas de faute lourde du chemin de fer, le préjudice prouvé devrait être intégralement réparé.

B. — Valeurs maxima de certaines expéditions.

Le recueil général des tarifs de transports G. V. et P. V. prévoit que les finances, valeurs, objets d'art et objets dont la valeur dépasse 2.000 francs le kilo, ne sont admis qu'au transport en grande vitesse.

D'autre part, le tarif des petits colis, le tarif à vitesse unique pour le transport des animaux vivants, le tarif G. V. n° 1 (marchandises de toute nature), le tarif spécial G. V., n° 3 (denrées), le tarif spécial G. V. et P. V., n° 129, chapitre III (concours, expositions, régates, etc.), le tarif spécial P. V., n° 4 (marchandises de toute nature par wagon complet), le tarif spécial P. V., n° 100 (groupages de marchandises), déterminent dans quelles limites maxima la responsabilité de la S. N. C. F. peut se trouver engagée. Dans certains de ces tarifs une déclaration de valeur supérieure à celle fixée est admise.

II. — Transport des voyageurs.

Si les textes réglementant le transport des marchandises sont peu nombreux, il n'en existe aucun pour fixer les règles du transport des personnes : 600 millions de personnes voyagent annuellement sans que leurs rapports avec le transporteur soient exactement déterminés par un texte législatif. La responsabilité du chemin de fer dans le transport des voyageurs est donc une construction jurisprudentielle. C'est en cette matière que « l'inflation obligationnelle » se développe sans cesse. Ainsi que nous l'avons dit, nous allons préciser les règles générales dégagées par la jurisprudence, nous réservant de traiter aux chapitres sur la guerre de la responsabilité du chemin de fer dans le transport des militaires.

La responsabilité des compagnies dans le transport des per-

sonnes est-elle, en cas d'accident, quasi-délictuelle ou contractuelle? On observait que puisqu'un texte spécial avait précisé le caractère contractuel en ce qui concernait le transport des marchandises, l'absence de texte indiquait que le législateur soumettait le chemin de fer, en matière d'accidents de transport, au droit commun, c'est-à-dire à la responsabilité délictuelle de l'art. 1382.

Toutefois, Sainctelette préconisait pour le transport des voyageurs l'application des principes posés par l'art. 1147, c. civ. (1). En bref, il s'agissait de mettre à la charge du transporteur une obligation de sécurité ; et non pas une obligation générale de prudence et de diligence, mais une obligation déterminée : le chemin de fer devait conduire le voyageur sain et sauf à destination ; que si un accident se produisait en cours de transport, la victime n'avait pas d'autre preuve à apporter que celle d'un dommage subi, et la présomption de faute existant envers le transporteur, ce dernier devrait pour s'exonérer démontrer la cause étrangère exigée par l'art. 1147 (2). Nous croyons qu'à l'époque la jurisprudence avait quelque raison de ne pas adopter cette thèse. Les victimes du chemin de fer, pour si nouvelle que fût cette industrie, n'étaient pas très nombreuses : de 1834 à 1873, on note 1 tué sur 5.188.490 et 1 blessé sur 580.500 voyageurs transportés (3). Par contre, le machinisme se développait considérablement dans l'industrie et avec lui, les accidents du travail. M. Sainctelette, en Belgique. M. Sauzet (4), en France, déclaraient que le contrat de travail contenait, à la charge du patron, l'obligation de sécurité (5). Ils voulaient que les ouvriers victimes d'accidents fussent protégés par l'application des principes posés par l'art. 1147. Peut-être n'était-il pas opportun que des préceptes juridiques nouveaux vinssent troubler les rapports économiques (6)...

Quoi qu'il en soit, la Chambre Civile de la Cour de Cassation, par son arrêt du 10 novembre 1884 (B. An. 84-2-247) décidait nettement : « en déclarant, dans l'article 1784 du Code civil, les voituriers responsables de la perte et des avaries des choses qui leur sont confiées, à moins qu'ils ne prouvent qu'elles ont été perdues ou avariées par cas fortuit ou force majeure, le législateur a clairement indiqué, par les expressions mêmes dont il s'est servi, qu'il ne

(1) Sainctelette. De la responsabilité et de la garantie 1887.

(2) En ce sens Esmein, note au Sirey, 1900-2-57.

(3) Roger Denoit. De la responsabilité dans le transport des voyageurs par chemins de fer, thèse Paris 1938, p. 7.

(4) Revue critique de législation et de jurisprudence 1883.

(5) H. Capitant et P. Cuche, Précis de Législation Industrielle, 1939, n° 302.

(6) Un arrêt de la Chambre des Requêtes du 2 décembre 1884 (S. 86-1-376) refuse d'admettre une obligation de sécurité dans le contrat de travail. La Cour de Cassation maintient fermement son point de vue jusqu'en 1898.

s'occupait que du transport des choses et marchandises et non du transport des personnes.

« La règle édictée par cet article 1784 n'est que l'application, au dépôt nécessaire de la chose transportée entre les mains du voiturier, du principe général posé par les articles 1302 et 1315 du même code sur la preuve de la libération, principe d'après lequel le voiturier doit, comme tout autre dépositaire d'un corps certain, le rendre en bon état à celui qui le lui a remis, ou bien justifier de l'extinction de son obligation par paiement ou par cas fortuit ou force majeure ;

« Le principe ne saurait être appliqué au transport des personnes, par rapport auxquelles les règles de la responsabilité civile sont exclusivement fixées par les articles 1382 et s. du code civil ».

La Chambre des Requêtes se prononçait dans le même sens que la Chambre Civile par son arrêt du 14 décembre 1903 (D.P. 1905-1-314).

Cette solution recueillait l'approbation de M. Picard (1).

La Cour de Cassation reconnaissait dans le transport des marchandises un contrat de dépôt qui, par suite, ne pouvait s'appliquer au transport des personnes. Bien que classant le contrat de transport dans la catégorie des louages de services ou d'industrie, la Cour de Paris déclarait également que le transport des personnes était régi par les articles 1382 et s. du code civil « et qu'il incombait au voyageur qui demandait des dommages-intérêts, à raison d'un accident survenu au cours d'un transport par chemin de fer de prouver la faute de la Compagnie (2).

Théoriquement, donc, le droit commun de la responsabilité délictuelle s'applique. Cependant la jurisprudence vient au secours de la victime. Elle veut lui faciliter la charge de la preuve et, se basant sur l'art. 1353 du code civil, « les présomptions qui ne sont point établies par la loi, sont abandonnées aux lumières et à la prudence des magistrats », elle admet en sa faveur des présomptions qui lui permettront de découvrir la faute de la Compagnie et de la condamner à réparer le préjudice subi. C'est ainsi que la Cour de Rouen dit « qu'il est de bon sens et de raison qu'un déraillement implique *a priori* une faute et la responsabilité de la Compagnie ou de ses agents (3) ». Pour la Cour de Riom, « il suffit (au voyageur) de démontrer qu'à raison même de sa nature et des conditions où il s'est produit (l'accident) devait nécessairement avoir pour cause un acte ou une omission répréhensible du transporteur » (4).

La Chambre Civile de la Cour de Cassation, par son arrêt célèbre du 16 Juin 1896 (5), venait de « découvrir » l'article 1384 § 1 qui

(1) A. Picard, op. cit. t. III, p. 486 et s.

(2) Paris, 29 décembre 1903 (B. An. 1906-2-153).

(3) Rouen, 3 décembre 1898 (S. 1900-2-237 et note de M. Esmein).

(4) Riom, 27 janvier 1895 (S. 1900-2-60).

(5) Civ., 16 juin 1896 (D. 97-1-43, note de M. Salcilles ; S. 97-1-17, note de M. Esmein.

fait, depuis, la carrière brillante et mouvementée que l'on sait ; quelques cours, toujours dans le but de favoriser la victime d'un accident de chemin de fer, en firent application pour engager la responsabilité de la Compagnie (1).

• Cependant pour une question d'attribution de compétence à l'occasion d'un litige né du transport d'un passager par une Compagnie de Navigation, la Chambre Civile avait à examiner à nouveau le principe de la responsabilité du transporteur. Adoptant les conclusions de son Procureur Général qui depuis longtemps combattait la jurisprudence en vigueur (2), elle formulait la règle suivante : « *L'exécution du contrat de transport emporte, pour le transporteur, l'obligation de conduire le voyageur sain et sauf à destination* (3). » Cet arrêté fit sensation. Il constituait un important revirement de jurisprudence. La Chambre Civile affirmait que la responsabilité du transporteur n'était pas quasi-délictuelle mais contractuelle et que ce dernier n'était pas simplement tenu à une obligation de diligence et de prudence, son obligation était plus précise, nettement déterminée : conduire le voyageur sain et sauf à destination, obligation de sécurité régie par l'art. 1147 code civil.

La Chambre Civile confirmait à deux reprises (4) sa nouvelle jurisprudence à laquelle se ralliait la Chambre des requêtes, par son arrêt du 18 mai 1918 (S. 25-1-249, note de M. Esmein).

Remarquons seulement, sans y voir une relation de cause à effet, que par la loi du 9 avril 1898 le législateur avait écarté la possibilité de soumettre le règlement des accidents du travail aux principes de l'art. 1147.

Nous n'allons pas nous demander si dans le contrat de transport existe réellement une obligation de sécurité à la charge du transporteur (3), ni si cette obligation est bien une obligation déterminée plutôt qu'une obligation de prudence et de diligence ; nous montrerons rapidement les conséquences extrêmes qui en ont été tirées par la jurisprudence et l'extension abusive qu'elle lui a donnée.

La preuve qui doit être fournie par la victime est très simple : il lui suffit de démontrer qu'elle n'est pas arrivée saine et sauve à destination. On pourrait croire qu'on exige au moins la preuve que l'accident est le fait du transport. Lorsqu'une personne se prétend victime d'un accident de transport, elle doit démontrer qu'elle était liée contractuellement au transporteur et que celui-ci

(1) Paris, 9 novembre 1909 ; Besançon, 13 décembre 1909 (B. An. 40-2-131).

(2) Sarrut, note au Dalloz 1885, 4, 433-434.

(3) Civ., 21 novembre 1911 (S. 12-1-73, note de M. Lyon-Caen ; D. 13-1-249, note de M. Sarrut).

(4) Civ. 21 janvier 1913 (S. 13-1-177), note de M. Lyon-Caen ; 21 avril 1913 (S. 14-1-5, note de M. Lyon-Caen).

(5) Pour l'affirmative Mazeaud, Evolution de la responsabilité civile. Cours de Doctorat, 1940-41 ; en sens contraire. Josserand, op. cit. n° 866.

n'a pas rempli son obligation puisque, au cours de l'exécution du contrat s'est produit l'accident qui lui a causé un préjudice. Elle apportera cette preuve en présentant son titre de transport. C'est la seule preuve qui lui soit demandée. Elle n'a pas à démontrer qu'elle a été blessée par le fait du transporteur : par exemple, ayant glissé en descendant du wagon et s'étant fracturé le pied ou cassé la jambe, elle n'a pas à prouver le mauvais état du marchepied ou la fatale peau de banane.

Il est heureux pour la S.N.C.F. et, en définitive, pour les finances publiques, que les candidats au suicide par écrasement ignorent ces subtilités juridiques : au lieu d'attendre, impavides, que le rapide vienne leur ôter une vie trop pesante, ils se laisseraient discrètement tomber par la portière et, comblant leur désir de mourir, ils assureraient par la même occasion la fortune de toute leur famille.

On voit par là que si la présomption que la perte ou l'avarie d'une marchandise est le fait du transport se justifie facilement dans le transport des choses, qui sont inanimées ou à l'entière disposition du transporteur, comme les animaux, cette présomption est irrationnelle dans le transport des personnes ; suivant le mot d'un procureur général belge, cité par M. Josserand (1) : « C'est témoigner peu de considération pour la personnalité et la dignité humaines que de faire descendre le voyageur au rang d'un simple ballot de marchandises. »

La jurisprudence élargit encore l'interprétation donnée aux termes « pendant le temps du transport », « au cours du transport ». Il n'est plus nécessaire que le train roule : un voyageur est blessé en descendant de voiture pendant l'arrêt du train, c'est au transporteur à prouver la faute du voyageur. Reconnaissons que certaines Cours d'appel s'insurgent contre l'extension donnée à l'obligation de sécurité. Par exemple, la Cour d'Amiens (17 mars 1937) et la Cour de Rouen (18 janvier 1938) décident que : « le fait de descendre d'un train étant essentiellement personnel au voyageur ne peut faire jouer la présomption de responsabilité du chemin de fer » (2). La Cour de Paris précise (3) que les voyageurs doivent se prémunir contre les chocs en retour fréquents immédiatement après l'arrêt des trains et qu'il leur appartient, jusqu'à l'immobilisation complète, de s'assurer un point d'appui ». Pour elle, en effet, les voyageurs doivent veiller à leur sauvegarde, alors même qu'ils sont munis de billets et ont, en conséquence, libre accès sur les quais d'embarquement (4). C'est établir une sage distinction entre les voyageurs, d'une part, et de l'autre, les animaux et les marchandises.

Pourtant la Cour de Cassation ne se laisse pas influencer et

(1) Josserand, op. cit. n° 866.

(2) Roger Denoit, op. cit. p. 117.

(3) Paris, 20 mars 1937 (Ann. Ch. de Fer et tr. 1938 1^{re} partie n° 47).

(4) Paris, 15 février 1937 (id. supplément n° 32).

poursuit ce qu'elle croit être une bonne méthode de législation, car par la carence du législateur nous en sommes revenus aux arrêts de règlement. Par la cassation, elle oblige les Cours d'appel à se conformer à ses directives, c'est-à-dire à l'élargissement constant de la notion du temps du transport. Par un arrêt récent, du 25 janvier 1939, la Chambre Civile déclare que le chemin de fer doit être présumé responsable de tout accident survenu dans l'enceinte de la voie ferrée, en un point situé sur le parcours que doit suivre le voyageur. Qu'il appartient au transporteur de prouver, pour s'exonérer, que l'accident a été occasionné par une cause étrangère qui ne lui soit pas imputable. Et elle ajoute qu'une demande d'indemnité ne peut donc être légalement rejetée pour le motif que les ayants droit de la victime ne font pas la preuve que l'accident ait été déterminé par un fait de transport (1).

Ces formules ont du moins l'avantage de la clarté.

L'évolution de la jurisprudence dans le sens de l'extension continue des obligations contractuelles du chemin de fer n'a pas lieu seulement pour la notion du « temps du transport », elle est également très caractéristique en ce qui concerne la notion du « voyageur ». L'arrêt de 1914 considère que la responsabilité du chemin de fer vis-à-vis de ses voyageurs est non une obligation quasi-délictuelle mais contractuelle. Bien que l'on puisse douter de l'intention du co-contractant d'incorporer dans le contrat de louage de services et d'industrie qu'il passe avec le réseau une obligation de sécurité, quoique l'on puisse être certain qu'il n'a pas, au moment du contrat, pensé à tous les ayants droit qui pourront se prévaloir, en son nom, de l'art. 1147, le principe nouveau posé par la Chambre civile est, dans tous les cas, parfaitement juridique. Il avait, en particulier, les suffrages du Procureur Général Sarrut, il ne peut être de meilleure caution.

« Aimez-vous la muscade ? On en a mis partout » dit quelque part Boileau. La Cour de Cassation, dorénavant, imputera au Chemin de fer une responsabilité contractuelle alors même que l'usager n'aura en aucune façon passé un contrat avec la Compagnie. Il suffit de se trouver dans un train, en situation régulière, pour être baptisé « voyageur » dans le sens de co-contractant. La Cour de Cassation n'ose pas encore appeler du nom de voyageur le mécanicien ou le chef du train. Mais c'est chose faite pour le militaire, nous le verrons, et pour le postier, nous l'allons voir.

Il existe un service de postiers dits ambulants. Leur fonction consiste essentiellement à trier des lettres dans un wagon-poste attelé à un train durant un parcours déterminé par l'Administration des Postes. Ils prennent leur service d'après le tableau dressé par leurs supérieurs et avisent ces derniers si un empêchement ne leur permet pas de l'assurer. Tout se passe en dehors de la Compagnie

(1) Civ. 25 Janv. 1939 (Gaz. Pal. 1^{er} Avril 1939, n° 612 ; S. 39-1-83 ; D.H. 1939, p. 193).

de chemin de fer. Arrive un déraillement. Il vient immédiatement à l'esprit qu'ayant été tué dans l'exercice de ses fonctions et parce que telles étaient celles-ci, les ayants droit du fonctionnaire obtiendront la pension prévue par le régime des pensions civiles et militaires. Quelle différence peut-on établir entre le postier qui meurt en triant des lettres dans un wagon-poste et celui qui décède dans un central téléphonique, électrocuté par l'appareil électrique qu'il réparait? Celui-ci aura droit très certainement à la pension de l'Etat. La Chambre civile, par un arrêt du 21 avril 1913 a déclaré que « le Chemin de fer, tenu en vertu de l'art. 56 du Cahier des Charges d'assurer le transport des agents nécessaires au service des Postes, avait contracté par là même, l'obligation d'amener ces agents comme tous autres voyageurs, sains et saufs à destination » (1).

Il nous est difficile d'approuver l'extension que donne au mot « voyageur » la Chambre civile. Elle se base pour étayer sa thèse sur l'art. 56 du Cahier des Charges, devenu l'art. 27 du Cahier des Charges de la S. N. C. F. C'est méconnaître absolument le caractère de service public de transport par chemin de fer. Le concessionnaire gère un service public « dont le fonctionnement régulier et continu est, par hypothèse, de la plus haute importance du point de vue de l'intérêt public » observe M. Waline (2). Cette gestion lui est tracée par les règles contenues dans un document appelé Cahier des charges, œuvre de l'Administration concédante, en l'occurrence l'Etat. Cette personne morale de Droit public, qui concède un de ses services, en gère directement plusieurs autres dont elle doit assurer le bon fonctionnement. C'est ainsi qu'elle est amenée à prévoir les rapports entre les différents services publics : service public de l'armée et S. N. C. F. (art. 22 et 23), service public des Contributions indirectes et des Douanes et S. N. C. F. (art. 24), service public de la justice et S. N. C. F. (art. 25), enfin service public des P. T. T. et S. N. C. F. Comment la Cour de cassation peut-elle soutenir que l'Etat a stipulé un contrat de transport au nom de ses agents alors qu'il ne « contracte » pas lui-même, qu'il « requiert », qu'il ordonne. L'art. 27 a) stipule au 1° : « A chacun des trains de voyageurs et de marchandises circulant aux heures ordinaires..... la Société Nationale sera tenue de réserver à la demande de l'Administration des Postes et pour les parcours qu'elle désignera, un ou deux compartiments spéciaux d'une voiture à voyageurs ou un espace équivalent pour recevoir les lettres, les dépêches et les agents nécessaires au service des Postes, le surplus de la voiture restant à la disposition de la Société Nationale » (3). Cet art. 27 qui comprend deux paragraphes dont le premier est divisé en 19 parties est une longue ordonnance. Ces

(1) Civ. 21 Avril 1913 (S. 14-1-3, note de M. Lyon-Caen).

(2) Waline, op. cit. p. 424.

(3) An. ch. d. fer et tr. 1938 p. 87.

dispositions sont essentiellement réglementaires. « Ces règles d'organisation et de fonctionnement, dit M. L. Rolland, doivent être déterminées par le souci de donner satisfaction aux intérêts du public, elles sont ou doivent être inspirées par le souci du bien commun ; ce sont nécessairement des dispositions d'intérêt général » (1).

Il est intéressant de remarquer que l'agent des postes ne pourra se prévaloir de la responsabilité contractuelle qu'une fois dans le train. Jusqu'à ce moment il est encore véritablement postier et n'a pas encore été transformé en voyageur. Pourtant se trouvant pour les besoins de son service dans l'enceinte du chemin de fer comme tout à l'heure, pour les mêmes besoins, il sera enfermé dans un wagon, il peut subir un préjudice de la part du chemin de fer, par exemple être renversé par un tracteur ou être gravement contusionné par la chute d'un colis. Une circulaire du Ministre des Travaux publics, en date du 30 décembre 1893, adressée au Conseil d'Administration des Compagnies de chemin de fer précise que l'autorisation qui est donnée aux agents des postes de circuler dans l'enceinte du chemin de fer ne leur est accordée que pour des besoins du service et à leurs risques et périls, bien que les opérations qu'ils effectuent puissent directement se rattacher au voyage qu'ils doivent entreprendre. La jurisprudence était, à cette époque, fermement fixée sur le caractère quasi-délictuel de la responsabilité engageant le chemin de fer en cas d'accident. C'était par conséquent de cette responsabilité que les compagnies étaient exonérées. Elle ne pouvait plus être engagée qu'avec la preuve de la faute lourde qui est assimilée au dol. On peut se demander quelle est la valeur juridique de la circulaire ministérielle, mais il est curieux de constater la limitation désirée par l'Administration et l'extension donnée par la Cour de Cassation. D'ailleurs, la Chambre civile dans son arrêt de 1913 a adopté une solution à tel point singulière que le brillant arrêteste qu'était M. Lyon-Caen a laissé à d'autres le soin d'expliquer comment, dans l'espèce, les parents de la victime, qui étaient considérés comme des tiers afin d'avoir contre la Compagnie une action propre et ne pas se voir opposer la transaction que celle-ci avait conclue avec la victime, ont pu obtenir condamnation du chemin de fer en vertu de l'obligation contractuelle de sécurité.

Nous connaissons maintenant le fondement de la responsabilité du chemin de fer dans le droit positif français. Nous avons vu à quelles critiques donnent lieu la législation et la jurisprudence. Nous avons estimé qu'il fallait en chercher la cause dans le fait que le service public des transports par chemin de fer était traité par les règles du droit privé. Nous allons voir à présent fonctionner ces règles en temps de crise, durant les guerres de 1870, 1914

(1) L. Rolland. Le fonctionnement des services publics pendant la guerre. Cours de doctorat 1939-40.

et 1939. Malheureusement, nous devons constater que nous tombons dans le chaos.

Service public en temps de paix, le chemin de fer l'est avec une force accrue en temps de guerre : c'est, à toute époque, le plus puissant outil de la défense nationale. Les agents des compagnies de chemin de fer s'étant mis en grève en octobre 1910, M. Briand, Président du Conseil, prit diverses mesures très critiquées dans leur légalité, à la séance de la Chambre des Députés du 29 octobre 1910, il déclarait : « Si, pour défendre l'existence de la Nation, le Gouvernement n'avait pas trouvé dans la loi de quoi rester maître de ses frontières, s'il n'avait pu disposer à cet effet de ses chemins de fer, c'est-à-dire d'un instrument essentiel de la défense nationale, aurait-il dû recourir à l'illégalité, il y serait allé » (1). De son côté, le Conseil d'Etat ayant eu à apprécier l'arrêté ministériel du 11 octobre 1910 s'exprime en ces termes : « Le Ministre de la Guerre a entendu assurer la continuité du service des Chemins de fer, dont le fonctionnement régulier et ininterrompu est, à toute époque, indispensable à la sécurité du territoire et à la défense nationale. »

Pendant ces périodes de crises aiguës le fondement de la responsabilité est resté celui du droit commun. La guerre n'a même pas été reconnue comme un événement exonératoire de responsabilité, comme constituant un état permanent de force majeure. Le Gouvernement a dû atténuer par des textes spéciaux la lourde présomption de responsabilité qui pèse sur le transporteur, mais la jurisprudence, en général, a interprété ces textes très restrictivement, à l'encontre des intérêts supérieurs du pays.

Nous abordons ces chapitres avec une crainte réelle, tellement nous sommes persuadé de la faiblesse de nos moyens devant une si grande tâche. Si nous avons pu saisir le fil d'ariane dans une mesure plus ou moins importante, tout le mérite en revient à nos éminents professeurs, à M. L. Rolland et à M. L. Julliot de la Morandière, en particulier, qui nous ont instruit des disciplines du droit administratif et du droit civil.

(1) Cité par M. L. Rolland. Cours de Doctorat 1939-40.

PREMIÈRE PARTIE

GUERRE DE 1870

CHAPITRE PREMIER

LES CHEMINS DE FER ET LA DÉFENSE NATIONALE

1° La Guerre

L'organisation des Chemins de fer qu'avait prévue le maréchal Niel et dont nous dirons quelques mots n'avait pas été retenue par son successeur. Le général Le Bœuf, Ministre de la guerre, avait peut-être prévu le nombre de boutons qui devaient garnir les guêtres de ses soldats, mais il n'avait pas songé au moyen de tirer le maximum de rendement des Chemins de fer « qui sont avant tout des instruments de paix, de civilisation, de richesse, mais sont aussi, le cas échéant, des engins de guerre redoutables » (1).

L'Allemagne, cependant, mettant à profit l'expérience que lui avait procurée la guerre de 1866, construisait un réseau stratégique et mettait au point une organisation administrative basée sur la constante coopération des autorités militaires et des techniciens des Compagnies. L'unité de direction était assurée par une commission exécutive dont le siège était à Berlin. Treize commissions de ligne assuraient l'exécution des ordres. Les tableaux de marche des trains étaient arrêtés.

Le 18 juillet 1870, la France était en guerre contre l'Allemagne (2).

« La mobilisation de toutes les armées de l'Allemagne du Nord et de tous les Etats du Sud eut lieu en 7 jours et était par conséquent terminée le 26 juillet. Dès cette date commença la marche stratégique de toutes les armées allemandes sur une ligne s'étendant de Trèves à Landeau ; ce mouvement s'effectua en 13 jours. Ces armées étant fortes de 500.000 à 600.000 hommes, les divers chemins de fer allemands durent transporter en moyenne pour assurer cette

(1) A. Picard, op. cit. T. I p. 438.

(2) G. Lafon. Les chemins de fer pendant la guerre (Thèse Paris 1922) p. 23 et s.

concentration : *quarante-deux mille hommes par jour*. Ces transports se partagèrent entre cinq chemins principaux dont trois peuvent être considérés comme ayant été employés en première ligne (Palatinat, Sarrebruck et Rhein-Nahe, Chemin rhénan) » (1). « Pour apprécier l'importance réelle de ces transports et des services rendus par les chemins de fer, souligne M. Jacqmin, il faut tenir compte des énormes transports de chevaux, d'artillerie, munitions et équipages qui durent avoir lieu simultanément.

De son côté, la France mobilisait. Le parallèle nous permet de comprendre notre défaite. En face de cette puissante armée qui s'éleva à 800.000 hommes nous ne pouvions mettre en ligne que 250.000 soldats. L'imprévoyance criminelle du Ministre de la guerre ne permit pas une concentration ordonnée. Le plus grand désordre régna. Les réservistes étaient convoqués dans des dépôts trop éloignés. « Les compagnies reçurent à la fois des ordres de l'Intendance, du Bureau des mouvements militaires, de l'Artillerie, du Génie et de divers autres Services » (2). Devant ces ordres souvent contradictoires, les effectifs partirent parfois incomplets, les trains à moitié vides, cependant que les isolés arrivant aux dépôts ne trouvaient plus leur corps, affluaient dans les gares pour essayer de le rejoindre où l'on pouvait à grand'peine trouver les matériels nécessaires pour leur acheminement. Ce manque de direction se fit cruellement sentir durant les six mois de guerre. On ne sut pas distinguer entre la concentration et la marche en avant. Les convois étaient souvent dirigés sur des gares qui n'étaient pas outillées pour effectuer le débarquement des troupes et du matériel. D'autres fois celles-ci n'avaient reçu aucune instruction sur leur destination. Des trains entiers se trouvaient immobilisés dans les gares, encombrant les voies de garages, quelquefois les voies principales. L'Intendance ne prenait pas livraison des vivres et approvisionnements transportés, rendant indisponible un important matériel. De tout cela résultait un encombrement inouï.

Seul le patriotisme des compagnies empêcha le désordre de provoquer une catastrophe. M. A. Picard fut le témoin oculaire des efforts fournis par les agents et lorsqu'il reconnaît que « le personnel a fait preuve dans ces tristes circonstances du patriotisme le plus digne d'éloges », son témoignage n'en a que plus de prix (3). La Compagnie de l'Est, par sa position, savait qu'elle supporterait le premier choc. Aussi, très attentive aux événements politiques, avait-elle préparé un plan qui lui permettrait d'affronter toutes les éventualités. Ses moyens de transport furent réquisitionnés le 25 juillet. Aussitôt les trains de marchandises furent supprimés.

(1) Extraits du Moniteur prussien publiés dans le n° 1 du Verein's Zeitung du 7 mars 1871 (Jacqmin p. 223).

(2) Jacqmin : Les chemins de fer pendant la guerre de 1870-71, p. 5 cité par Lafon, op. cit.

(3) A. Picard, op. cit. t. 4., p. 1012.

les wagons déchargés. Elle renforça son personnel et prit les mesures nécessaires pour assurer le ravitaillement. Dès le lendemain, elle pût commencer les mouvements de concentration : 15 trains partirent le même soir, 49 le 17 Juillet, 54 le 18, 62 le 19, 50 le 20, 55 le 21, et 74 le 22. En 10 jours, grâce aux efforts que fournirent également les autres réseaux, la Compagnie de l'Est avait pu former 594 trains et transporter 187.000 hommes, 32.400 chevaux, 3.200 canons ou voitures et 1.000 wagons de munitions. Douze jours après, ces chiffres s'élevaient à 300.000 hommes (non compris les isolés), 65.000 chevaux, 6.600 voitures et 4.400 wagons de subsistances ou de munitions.

Le Réseau d'Orléans transporta de juillet à décembre 1.500.000 hommes, 150.000 chevaux et 120.000 tonnes de matériel et d'approvisionnement.

A différentes reprises, les compagnies ne pouvant suppléer à l'insuffisance du commandement, les mouvements furent trop lents et les résultats défavorables pour nos armes.

Les 170.000 hommes de l'armée Bazaine repliés sur Metz devaient revenir sur Verdun pour gagner Châlons, mais Bazaine effectua ce mouvement avec tant de lenteur qu'il permit aux Allemands d'arriver et d'arrêter sa retraite (13-18 Août).

Mac-Mahon poursuivi par l'armée allemande se repliait vers le sud-ouest. Les dispositions prises par la Compagnie de l'Est lui permirent d'éviter un combat trop inégal et de transporter intact son corps d'armée (22.000 hommes, 3.500 chevaux et 500 canons ou voitures), de Neufchâteau à Châlons (14 au 17 Août). Il devait, de là, remonter sur la Meuse pour tenter de dégager Bazaine. Cette opération ne fut pas menée avec assez de rapidité et échoua.

Grâce aux chemins de fer qui permirent le repli du corps d'armée du général Failly et de celui du général Douai, notre armée put se reconstituer après avoir soutenu des combats pour l'issue desquels le courage, l'héroïsme de nos troupes ne put combler l'infériorité numérique : on sait que les Allemands, dans les premiers jours d'Août, mettaient en ligne un effectif double du nôtre et que les soldats français qui combattirent à Forbach et à Froeschwiller firent face à un ennemi vraisemblablement 4 fois supérieur. En 6 jours, dans le voisinage immédiat de l'ennemi, nos généraux, utilisant les chemins de fer, concentrèrent entre Châlons et Reims 50.000 hommes, 12.000 chevaux et 1.300 canons ou voitures.

Ce furent encore les chemins de fer qui évacuèrent les 9.600 blessés de Sedan.

Il fallait penser à approvisionner Paris sur le point d'être investi. M. Jacquin rapporte que dans l'espace de 36 jours, du 15 août au 19 septembre 1870, la Compagnie de l'Ouest fit entrer dans Paris 14.980 wagons chargés de 72.980 tonnes de farine, grains, fourrages, denrées coloniales et 67.700 têtes de bétail.

Peu de semaines avant l'armistice, Bourbaki qui disposait de 140.000 hommes envisageait une opération stratégique qui, cou-

ronnée de succès, aurait pu, l'élan de patriotisme suscité dans tout le pays par Gambetta aidant, transformer peut-être en victoire finale une longue suite de défaites. Chanzy sur la Loire, avait aguerri une armée de 160.000 hommes. Faidherbe qui commandait l'armée du Nord ne disposait pas d'un nombre important de soldats, mais du moins dirigeait-il des hommes qui, vêtus de toile, sans capotes et sans couvertures, sous une température de — 10°, avaient remporté le 23 décembre la victoire de Pont-Noyelles et tenaient depuis Manteuffel en échec. Il s'agissait pour Bourbaki de délivrer Dijon et Belfort et de couper les communications de l'ennemi avec l'Allemagne. L'admirable campagne de France allait-elle se renouveler? Hélas, l'encombrement des voies ferrées dû aux fausses manœuvres, aux contre-ordres, à l'utilisation intempestive des chemins de fer pour des transports qui auraient dû être exécutés par voie de terre, provoqua un retard désastreux. Bourbaki ne put partir de Besançon que le 5 janvier. Le bruit des canons français parvint jusqu'aux assiégés de Belfort. Malheureusement, après des combats acharnés, son armée exténuée, démoralisée, dut se replier sur Besançon.

Le 28 janvier 1871 l'armistice était signé.

Si l'on s'en rapporte aux chiffres publiés par les compagnies, on constate que les Chemins de fer ont transporté durant cette guerre 6.000.000 d'hommes et 600.000 chevaux. Ces nombres qui ne sont pas exacts, parce que les trains qui empruntaient plusieurs réseaux étaient comptés par chacun d'eux, donnent toutefois une idée de l'ampleur des mouvements effectués.

M. Bastid dans son rapport adressé le 11 mars 1871, à l'Assemblée nationale, déclarait que si l'évaluation des dommages occasionnés par la guerre au matériel roulant ne pouvait être faite, il était possible d'évaluer, d'après un premier calcul, les dégâts éprouvés par les voies, bâtiments et ouvrages d'art (1).

Ces dégâts se montent :

pour la Compagnie de l'Est à 30 millions de frs.

pour la Compagnie P.L.M. à 4 millions de frs.

pour la Compagnie d'Orléans à 1.500.000 frs.

pour la Compagnie de l'Ouest à 15 millions de frs.

pour la Compagnie du Nord à 56 millions 500.000 frs.

II. — Le rétablissement de la vie économique.

Par l'armistice la tâche des militaires s'achevait, celle des chemins de fer continuait. Malgré l'importance des dommages subis, de nouveaux et pressants efforts étaient demandés aux réseaux. Il fallait rapatrier nos 400.000 prisonniers dont un certain nombre qu'il fallait aller chercher en Pologne. Nous devions ramener au-delà de la frontière les forces allemandes qui s'élevaient à 388.242 hommes, 50.000 chevaux, 7.000 voitures et canons, 148 millions de

(1) B. Ann. 1871, p. 265.

kilogrammes de matériel de guerre. Pour remplir une telle obligation, 46.000 wagons furent nécessaires pendant de longs mois. Avec les 14.000 wagons qui avaient été détruits ou mis hors de service pendant les hostilités, les compagnies se trouvaient privées du quart de leur matériel à un moment où, succédant à un chômage de onze mois, la production s'intensifiait, le commerce s'amplifiait, les besoins s'accroissaient (1).

Les transports pour le compte de l'Allemagne s'achevaient le 31 décembre 1871.

Cependant, durant cette période, la crise des transports atteint son point culminant et notre économie semble tomber dans un inquiétant marasme. Les produits du Midi, les vins en particulier, ne peuvent être expédiés sur les différents points de consommation. Dans le Centre et dans l'Ouest la situation de l'industrie n'est pas meilleure. Plusieurs compagnies houillères, dans le Bassin du Gard et dans celui de la Loire, ont déjà été amenées à suspendre ou à modérer leur extraction, parce qu'elles ne pouvaient pas exporter les houilles. Les industries métallurgiques sont aussi en souffrance ; plusieurs compagnies sont sur le point d'arrêter leurs hauts fournaux, parce qu'elles ne reçoivent pas les minerais et les matières premières nécessaires à leur fabrication. Il existe dans beaucoup d'usines des marchandises fabriquées et les industriels, ayant employé leur fonds de roulement à la création de ces stocks inutiles, sont aujourd'hui privés des ressources nécessaires pour continuer leur fabrication. Le personnel de ces industries sera bientôt réduit au chômage. Enfin, faute de transports, la France perd une partie de son commerce d'exportation (2).

L'Etat-Major n'avait pas gagné la guerre, il importait au plus haut point pour notre pays que les compagnies remportassent la victoire économique et, empêchant ainsi la défaite de dégénérer en désastre, permissent au contraire le relèvement de la France. L'espoir reposait sur le fonctionnement du service public du chemin de fer. On sait que ce résultat pleinement atteint fut le plus réconfortant spectacle que nous ayons pu donner à nos ennemis étonnés.

En attendant, du Nord, du Centre, du Midi, les plaintes s'élevaient. Les Compagnies fournissaient-elles l'effort voulu ?

Le Ministre des travaux publics, le Président de la République étaient assaillis de requêtes adressées par de nombreuses sociétés ou Chambres de commerce.

La Société industrielle de Reims demande qu'il soit remédié au plus tôt à cette situation critique : les transports sont irréguliers, le matériel insuffisant.

« La question n'est pas aussi simple qu'on pourrait le croire dans le public », répond au Président de cette société le Ministre des

(1) Le Ministre des Travaux Publics à la Séance de l'Assemblée Nationale du 13 Juillet 1871. (B. An. 1871, p. 104 et s.).

(2) Extrait du discours prononcé par le Député Julien à la séance de l'Assemblée Nationale du 13-7-1871 (B. An. 1871, p. 104).

Travaux Publics (1), « il ne s'agit pas seulement de l'état du matériel et de l'encombrement des gares ; il s'agit surtout d'un stock énorme de marchandises, qui s'étaient accumulées depuis plus d'un an, et qui se sont présentées toutes à la fois dans les gares d'expédition.

« Aussi les transports par chemins de fer ont-ils acquis, malgré les obstacles de toute nature, un développement exceptionnel. Il y a telle compagnie dont le trafic est de 33 % plus élevé qu'aux époques correspondantes des deux dernières années.

« Quant à suppléer à l'insuffisance de matériel par des locations faites à l'étranger la Compagnie du Nord, en ce qui la concerne, a fait, sous ce rapport, tout ce qui lui était possible de faire, mais elle n'a pu louer que 400 ou 500 wagons en Angleterre, et encore pour arriver à ce chiffre minime, a-t-elle été obligée de prendre des wagons de toutes dimensions, en mauvais état, dont les tampons ne s'adaptent pas à ceux de nos wagons et qu'elle ne peut utiliser que pour un trafic local et très restreint.

« En ce qui concerne l'encombrement des gares et l'immobilisation du matériel résultant du retard apporté au déchargement des marchandises, je n'hésite pas à dire que le reproche doit retomber plutôt sur le commerce que sur les Compagnies... Le public considère les halles de chemins de fer comme de véritables entrepôts. »

Dans le Midi la situation devenait tragique pour les viticulteurs. La seule région vinicole des bords de la Méditerranée, entre le Rhône et Narbonne, possédait un stock de vin évalué à 9 ou 10 millions d'hectolitres. Or les vendanges approchaient et les propriétaires n'ayant des tonneaux que pour contenir une seule récolte ne pourraient recueillir celle-ci. La plus grande agitation régnait : de nombreuses réunions publiques étaient organisées ; les Chambres de Commerce, le Société d'Agriculture et les grandes réunions envoyaient à Paris des délégués. Il y eut interpellation à l'Assemblée et le Représentant du Midi, le député Félix Dupin, s'écriait : « L'enlèvement rapide des vins est pour le Midi une question de vie ou de mort. » Le ministre des Travaux Publics assurait le député que la Compagnie de la Méditerranée dirigerait chaque jour un plus grand nombre de wagons sur la rive droite du Rhône et allait faire en sorte de récupérer les 4.000 wagons qui circulaient sur les autres réseaux, ce qui permettrait de créer des trains spéciaux sur Bercy pour le transport des vins. D'autre part, se rendant compte du péril, le Conseil des Ministres étudiait la possibilité d'autoriser, à titre transitoire, les navires étrangers à se livrer au cabotage et d'offrir le service des navires de l'État « pour l'écoulement de ces précieux produits » (2).

Mais pendant que les wagons, sur les instructions ministérielles, prenaient le chemin du Midi, ils se raréfiaient dans d'autres régions.

(1) Lettre du 15 Novembre 1871 (B. Ann. 1871 p. 239).

(2) B. An. 1871 p. 103 et 110:

Si les viticulteurs du Midi sont intéressants, ceux de la Vallée du Rhône et de la Vallée de la Saône ne le sont pas moins, « leurs vins ont, aussi bien que les autres, le droit de circuler sur les chemins de fer », déclare le député Malens à la séance de l'Assemblée Nationale du 14 septembre 1871 (1). Et M. H. de Lacretelle, également député, ajoute que les Chambres de Commerce de Dijon, de Beaune, de Chalon sont émues des récriminations des propriétaires et industriels de leurs régions et demandent au Ministre d'exiger des Compagnies des moyens de transport : « les wagons sont dans le Midi pour aider au cabotage et la Compagnie en tire un énorme profit. » Le Ministre des Travaux Publics fait judicieusement remarquer à cet interpellateur qu'il n'y a aucun mauvais vouloir des Compagnies car « leur intérêt est précisément de faire le plus grand nombre de transports ». Il ne devrait pas être nécessaire d'énoncer des vérités de cette évidence.

A cette même séance où les députés de la Bourgogne accusaient le Midi d'accaparer les moyens de transport disponibles, le représentant de cette région, M. Abrazat, soulignait que les moyens mis à la disposition du Midi étaient insuffisants : « Je suis obligé, moi aussi, de vous expliquer, non pas comment le Midi absorbe tous les moyens de transport, mais comment il est lui-même privé de ceux qui lui sont nécessaires. »

Pourtant, les Compagnies ne restaient pas inactives. M. Benoist d'Azy, député qui s'occupait des questions ferroviaires depuis la création du chemin de fer, faisait observer que les Réseaux parvenaient à expédier quotidiennement 14.000 pièces de 5 hectos et que chaque jour 3.300 tonnes de vin étaient transportées sur Paris. De son côté, le Ministre des Travaux Publics remarquait que dans le courant des mois de Septembre, Octobre, Novembre 1871, les gares de Marseille avaient expédié 317.000 tonnes de grains, alors qu'en 1869, époque calme et favorable, il n'en avait été expédié que 170.000 tonnes.

Le Président de la République, lui-même, faisait répondre par son chef de Cabinet au Commissaire extraordinaire du département de Saône-et-Loire (2) : « Il ne faut pas accuser les compagnies, et notamment celle de Lyon. Elles n'attendent pas le relèvement des tarifs qui n'aura pas lieu, et elles ont tout intérêt à reprendre leur service le plus tôt possible. Mais il y a des nécessités auxquelles il faut qu'elles se soumettent et celle de Lyon, très spécialement, en subit qu'elle ne peut éviter. Il y a dans le port de Marseille 43.000 tonnes accumulées qu'on ne peut évacuer faute de wagons... Les mains qui régissent les compagnies sont généralement très capables et, en temps ordinaire, le service est très bien fait. »

La Société pour le développement du Commerce et de l'Industrie de Marseille avait adressé une pétition au Président de la Répu-

(1) B. An. 1871 p. 173 et s.

(2) Lettre du 30 Octobre 1871 (B. An. 1871, p. 237).

blique pour lui signaler l'insuffisance du matériel roulant des Compagnies et notamment de la Compagnie de la Méditerranée. Elle attribuait les causes des irrégularités, en particulier à l'absence de toute garantie de délais. Le Ministre répond à cette société (1) que s'il prescrit à partir du 9 Novembre le rétablissement dans la mesure du possible des délais de transport et de livraison, il doit également « prendre de nouvelles mesures pour remédier à un abus qui, plus encore peut-être que toute autre cause, contribue à ralentir le service des transports, c'est-à-dire l'habitude prise par le public de considérer les halles de chemin de fer comme des entrepôts et d'y laisser séjourner indéfiniment la marchandise au grand désavantage de l'exploitation ».

Il y avait effectivement crise de matériel roulant. Les Compagnies, nous l'avons vu, essayaient de tirer le meilleur profit d'un parc qui, se montant à 120.000 wagons au début des hostilités, se trouvait réduit de 30.000 unités. Que faisaient-elles pour augmenter le nombre de leur wagons? La lettre adressée par le Directeur de la Compagnie P.L.M., le 9 Octobre 1871, au Président de la Chambre de Commerce de Marseille (2) donne des précisions sur l'augmentation éventuelle des moyens de transport et l'utilisation de ceux existants : « ...Au moment où la guerre a éclaté, nous avions à recevoir de nos fournisseurs, sur nos commandes antérieures, 3.500 wagons, dont la livraison devait être complétée dans les premiers mois de 1871. Mais en présence des difficultés occasionnées par la guerre, les usines n'ont pu tenir leurs engagements et les livraisons, suspendues pendant près d'une année, n'ont pu reprendre, malgré tous les efforts de la Compagnie et de ses fournisseurs, que depuis deux mois. En outre, aussitôt que le travail a repris, la Compagnie a commandé 2.200 nouveaux wagons, de telle sorte que, dans le courant d'une année, son matériel se trouvera augmenté de près de 6.000 véhicules, représentant un poids total de 30.000 tonnes. A coup sûr, en présence de ces faits, on ne saurait taxer la Compagnie de négligence, ni même de prudence exagérée, à l'endroit de l'augmentation de son matériel roulant.

« Quant aux locations, il va sans dire que, s'il eût été possible de recourir à ce procédé, à quelque prix que ce fût la Compagnie l'aurait fait. Mais partout, à l'étranger comme en France, le matériel manque pour liquider l'énorme arriéré créé par des interruptions qui ont été générales, et, bien loin de trouver à emprunter des wagons, nous avons fort à faire pour obtenir que ceux qui passent de notre réseau sur les autres lignes nous reviennent. A cette heure, il reste encore en Allemagne plus de 2.000 wagons de notre compagnie...

« Dans ces conditions et avec une organisation profondément ébranlée par les terribles crises que nous venons de traverser, la

(1) Lettre du 27 Octobre 1871 (B. An. 1871, p. 238).

(2) B. An. 1871, p. 180.

Compagnie transportée, depuis le mois de Juin, un tonnage supérieur de 25 à 30 % à celui qu'elle transportait avant la guerre, aux époques où son trafic avait la plus grande activité. Ce résultat, sur lequel on n'était certainement pas en droit de compter, eu égard aux difficultés du moment, prouve qu'aucun effort n'a été négligé et que tout le possible est fait. »

Le 15 décembre 1871, une commission de 30 Membres était instituée par l'Assemblée Nationale et chargée de procéder à une enquête sur le régime général des Chemins de fer et de proposer d'urgence les mesures à prendre pour diminuer les souffrances causées par la crise. Cette Commission déposait son rapport le 5 Janvier 1872 (1). Elle déclarait que les Compagnies ont fait de très grands efforts et qu'elles sont encore disposées à s'imposer patriotiquement de nouveaux sacrifices. Elle constatait « que les causes de l'encombrement des voies ferrées sont multiples et plus fortes que la volonté et la prévoyance humaines », et reprenait toutes les raisons que nous venons d'indiquer : d'abord, et surtout, le manque de matériel ; les conséquences de la défaite, retour des Allemands, rapatriement des soldats prisonniers. En même temps, d'immenses quantités de marchandises étaient présentées dans les gares, pour être expédiées sur tous les points et remplacer les approvisionnements épuisés pendant la longue période d'inaction commerciale traversée. De plus, les services étaient désorganisés, le personnel dispersé ou trop peu nombreux, les gares bouleversées ou détruites, un grand nombre de travaux d'art renversés. En outre, la navigation était incomplète ou paralysée sur plusieurs points. La funeste et criminelle guerre civile qui a désolé Paris pendant trois mois avait encore aggravé la situation. Il fallait ajouter l'attitude du public qui laissant des marchandises considérables sans les décharger rendait des milliers de wagons inactifs et le service bien difficile. Pour accroître tous ces embarras, les lenteurs apportées par le Service des Douanes et de l'Octroi, la spéculation provoquant de grandes perturbations et accumulations de marchandises, enfin les transports de céréales dus à la mauvaise récolte.

La Commission indiquait comment les Compagnies avaient essayé de remplir leur tâche et dans quelle mesure elles y étaient parvenues. Pour remédier à la pénurie de matériel, elles ont commandé 41.900 wagons ce qui représente une dépense d'environ 30 millions. D'autre part, bien que n'ayant pu prévoir de semblables éventualités, elles ont mis dans l'exécution de leur service une telle activité qu'elles ont transporté jusqu'à 30 % de plus que les années précédentes.

Les remèdes préconisés par la Commission d'enquête étaient au nombre de neuf :

1° Accélération du service de la Douane et de l'Octroi, à Paris et dans les principales villes ;

(1) B. An. 1872, p. 16 et s.

2° Mise à la disposition des Compagnies par le Ministre de la Guerre de chevaux, voitures et soldats pour aider à la manutention et au camionnage des marchandises ;

3° Elévation des droits de magasinage et de stationnement ;

4° Réduction du délai accordé pour le déchargement des marchandises et leur enlèvement ;

5° Obligation, pour les compagnies, d'enlever d'office et de camionner dans des entrepôts publics les marchandises adressées en gare non enlevées dans les délais déterminés ;

6° Mise à la disposition des Compagnies, par les villes où cela est nécessaire, des bâtiments et magasins disponibles ;

7° Rétablissement des délais réglementaires obligatoires pour les Compagnies mais qui pourraient être portés au double de ceux déterminés par l'arrêté ministériel du 12 Juin 1866 ;

8° Fixation de la date du retour au droit commun quant aux délais ;

9° Publicité donnée à la décision de fermeture de gares.

Nous en retrouverons les échos dans les diverses mesures législatives.

Nous venons de voir le facteur primordial que représente dans la Nation le fonctionnement du service public des chemins de fer. Le législateur a-t-il aidé à sa régularité ? La jurisprudence a-t-elle montré la compréhension qu'imposaient des circonstances exceptionnelles ?

CHAPITRE II

LA LÉGISLATION

La période de 1870 se caractérise par l'absence de préparation législative. Cette incurie fut la cause du désordre ferroviaire qui contribua à notre défaite.

Pourtant, en France, des esprits lucides avaient prévu les événements et demandé au Gouvernement d'y pourvoir par des mesures appropriées. M. Marschall, à la tribune du Parlement, s'écriait : « Les considérations stratégiques pour la défense du sol doivent être appréciées avant toutes autres dans la question de priorité et de direction pour l'établissement des chemins de fer. C'est surtout à la défense du territoire qu'ils apporteront les plus grands avantages. Quand ils n'auront pu prévenir l'invasion, ils donneront la facilité de réunir promptement les forces du pays et de les opposer en masse à un ennemi harassé dans les contrées envahies (1). »

Le maréchal Niel, Ministre de la Guerre, avait réalisé l'intérêt qu'il y aurait à régler pendant la paix toutes les questions ferroviaires se rapportant aux nécessités de la guerre. En 1869, il constituait une Commission formée d'officiers généraux, d'un fonctionnaire de l'Intendance, du délégué du Ministre des travaux publics et d'un représentant de chacune des principales Compagnies de Chemin de fer.

Le programme du maréchal Niel, qui reposait sur le principe de l'association entre l'élément militaire et l'élément technique, comprenait en outre la création de sous-commissions attachées chacune à un réseau et composées d'un officier d'Etat-major, d'un officier du génie et d'un fonctionnaire de la Compagnie (2). Ces sous-commissions devaient apporter le concours de leurs capacités professionnelles dans la discussion des mesures à adopter et veiller ensuite à leur exécution. Les Compagnies répondirent avec empressement aux

(1) *Moniteur Universel*, 27 Avril 1842, p. 720, cité par G. Lafon, op. cit. p. 23.

(2) A. Picard, op. cit. T. 4 p. 1011.

désirs du Ministre de la Guerre. La Commission centrale tint 29 réunions et fournit un travail considérable. Elle entreprit la révision des règlements de 1831 et 1855 édictés par l'Administration de la Guerre et donnant des instructions sur l'embarquement et le débarquement des diverses armes. Elle se livra à de nombreuses études et expériences sur les marches de trains en cas de mobilisation, sur l'emploi d'un matériel spécial susceptible de faciliter le débarquement des troupes et sur les procédés de ravitaillement des armées en cours de route. Enfin, elle s'enquit de nombreux renseignements techniques destinés à éviter les difficultés d'exécution et signala au Ministre la nécessité de relier aux gares les établissements militaires.

Malheureusement le maréchal Niel mourut avant d'avoir arrêté définitivement les différentes mesures étudiées. Le maréchal Le Bœuf qui lui succéda trouva plus simple de supprimer la Commission Centrale des Chemins de fer et d'enfouir dans les cartons tous les projets préparés : le sort de la France était fixé.

Toutefois, à la déclaration de guerre, il existait un texte prévoyant l'utilisation des Chemins de fer pour les besoins militaires. C'est l'alinéa 2 de l'art. 54 inséré en 1859 dans le Cahier des Charges des réseaux :

« Si le Gouvernement avait besoin de diriger des troupes et un matériel militaire ou naval sur un des points desservis par le Chemin de fer, les Compagnies seraient tenues de mettre à sa disposition, pour la moitié de la taxe du même tarif, tous leurs moyens de transports. »

Le 15 Juillet 1870, un arrêté du Ministre des Travaux Publics pris en vertu de cet alinéa et d'une lettre du même jour du Ministre de la guerre réquisitionnait les moyens de transport soit directement soit indirectement (1). S'adressant à certaines compagnies, l'arrêté leur enjoignait de remettre tout le matériel dont elle pouvait disposer aux Compagnies indiquées et les autorisait à supprimer provisoirement les trains de voyageurs et de marchandises dont le maintien ne serait pas compatible avec l'exécution de la réquisition.

Plus directement, l'arrêté mettait immédiatement à la disposition du Ministre de la Guerre tous les moyens de transport des Compagnies désignées et décidait que les trains ordinaires de voyageurs et de marchandises pourraient être suspendus jusqu'à nouvel ordre, sur toute l'étendue du réseau de ces compagnies, les trains spéciaux de la poste étant maintenus.

Aucun texte législatif n'envisageait la question de la responsabilité des réseaux dans le transport des voyageurs, ou dans celui des marchandises. Durant toute la guerre nous n'aurons qu'une législation de circonstances. La notion du service public est absente de l'esprit du législateur. Le droit commun de la responsabilité pour pertes et avaries continuera à s'appliquer pendant toute la période

(1) B. An. 1870 p. 493.

de crise et c'est seulement par l'arrêté du 11 avril 1871, pris la guerre terminée — l'armistice avait été signé le 28 janvier — que le Ministre supprime la responsabilité en cas de retard. Il est vrai que la crise des transports était particulièrement aiguë.

Examinons les différents textes :

En ce qui concerne le personnel des Compagnies, une loi prise en février 1868 avait dispensé « les mécaniciens de locomotives sur les chemins de fer du service dans la Garde mobile (1) ». Plusieurs décisions successives, prises par le Gouvernement au moment de l'appel sous les drapeaux en vertu de la loi du 10 Août 1870 (2), avaient exonéré les employés de l'exploitation des Chemins de fer de tout service militaire, sauf le cas de réquisition spéciale. L'exemption fut appliquée pour le service de la Garde nationale mobilisée en vertu du décret du 29 septembre 1870 (3).

Par conséquent, durant toute la guerre, les Compagnies conservèrent en principe leur personnel. Il n'en fut pas de même en 1914 et en 1939.

Après trois mois de guerre le manque de direction se fait cruellement sentir. Qui commande les transports en général, les transports militaires en particulier ? Le Ministre de la guerre qui a demandé la réquisition, le Ministre des travaux publics qui y a procédé ou l'Administration des Compagnies qui la subit ? Personne ne le sait au juste. Aussi le Ministre de la guerre adresse-t-il, le 16 Octobre 1870, aux directeurs de l'exploitation des chemins de fer une circulaire pour expliquer et justifier son arrêté du même jour concernant le transport des troupes, des munitions ou du matériel de guerre (4). Cet arrêté, quoique très net, ne comprend aucune mesure d'exécution.

« Les Compagnies de chemin de fer devront prendre immédiatement des mesures pour que les trains de troupes, de munitions ou de matériel de guerre, n'aient plus à subir désormais des séjours prolongés aux gares de bifurcation. Ces séjours ne devront jamais excéder :

une heure pour le passage d'une ligne d'une compagnie sur une autre ligne de la même compagnie ;

deux heures pour le passage d'une ligne d'une compagnie sur une ligne d'une autre compagnie. »

Il ne prévoit pas davantage de sanctions.

« ...La gravité des circonstances, dit la circulaire, exige que tous les transports de la guerre soient exécutés avec la *plus grande célérité*. Il est rappelé qu'aux termes des réquisitions, les remises de ce service doivent être expédiées dans le délai le plus court et avoir la *priorité* sur tous les autres transports. Les Compagnies doivent retarder et même suspendre, au besoin, tout ou partie du

(1) G. Lafon, op. cit. p. 37.

(2) B. An. 1870 p. 197.

(3) B. An. 1872 p. 5.

(4) B. An. 1872 p. 6.

service ordinaire, pour assurer la parfaite régularité des services de la guerre... Je ne doute pas, monsieur le Directeur, que le Gouvernement ne trouve dans votre patriotisme, le concours le plus empressé pour lui faciliter l'exécution de l'œuvre nationale qu'il a entreprise. Recevez, etc... » Le patriotisme des Compagnies était certain, mais on peut s'étonner que le Ministre de la Guerre n'ait à sa disposition, pour assurer l'exécution de son arrêté, pas d'autre moyen que de faire appel aux bons sentiments des réseaux. Nous n'allons pas jusqu'à dire que le patriotisme devait atteindre l'héroïsme. Il est sûr, toutefois, que le Ministre a simplement oublié que les concessionnaires ont à défendre des intérêts privés. Il leur demande « de retarder et même de suspendre, au besoin, tout ou partie du service ordinaire, pour assurer la parfaite régularité des services de la guerre », cependant il omet de restreindre par ce même arrêté leur responsabilité. Bien entendu, il y a le fait de guerre, cas de force majeure, mais outre que la guerre ne constitue pas en elle-même un cas d'exonération, nous verrons que les tribunaux se montrent très sévères pour l'admission de la preuve déjà difficile à établir. En suivant les ordres du Gouvernement, les marchandises subiront du retard lequel, souvent occasionnera des avaries : les Compagnies rembourseront les expéditeurs. C'est au détriment de leurs intérêts particuliers qu'elles se préoccuperont d'abord de l'intérêt général. Cette circulaire n'a que sa valeur propre. Elle doit être accueillie avec tout le respect dû aux écrits émanant d'un membre du Gouvernement, mais elle n'a aucune valeur légale et si, par hasard, le « concours le plus empressé » n'est pas apporté au Ministre de la Guerre par les Compagnies, l'intérêt général en souffrira.

Cet inconvénient n'échappe tout de même pas longtemps au Ministre de la Guerre. En vertu des pouvoirs qui lui ont été conférés par le Gouvernement le 1^{er} Octobre 1870, par deux arrêtés successifs, il accentue son autorité sur les compagnies et établit un contrôle pour les mesures qu'il édicte : l'arrêté du 23 Octobre (1), considérant que les nécessités créées par l'état de guerre entraînent des mesures exceptionnelles, décide que pendant la durée de la guerre, le Ministre de la guerre peut, à tout instant, si les circonstances militaires l'exigent, suspendre la circulation des trains de voyageurs et de marchandises sur une ou plusieurs lignes de chemins de fer. En cas d'urgence la décision du Ministre, qui doit autant que possible être notifiée à l'avance à l'Administration supérieure, peut être faite directement à un chef de gare ou de station. Deux heures après la notification, à moins qu'un délai plus long n'ait été indiqué par le Ministre, aucun train public ne peut être engagé sur la section où la circulation est suspendue, les trains déjà engagés sur cette section pouvant, toutefois, se rendre à destination. Enfin, à partir de l'interruption des trains publics,

(1) B. A. 1872 p. 8.

l'Administration de la guerre, par un de ses agents dûment accrédité, dispose à son gré de la ligne pour ses propres transports. Les agents du chemin de fer sont tenus d'obtempérer à ses ordres comme aux ordres émanés de leur propre Administration.

On se rend compte de la gravité d'une telle mesure envers les Compagnies. Pendant une période discrétionnairement fixée par le Ministre de la Guerre, celles-ci se voyaient dépossédées de leur exploitation. Il n'y avait donc pas collaboration entre l'élément militaire et l'élément technique, ainsi que l'avait prévu le maréchal Niel et que le pratiquaient nos adversaires. S'il ne pouvait produire d'excellents effets dans le domaine ferroviaire, cet arrêté avait l'avantage de dégager, à coup sûr, la responsabilité des compagnies, qui, aux demandes d'indemnités pour retard ou autre cause, opposaient le fait de guerre en excipant de la décision ministérielle. Il a dû constituer une simple menace, car nous n'avons rencontré aucun décision jurisprudentielle basée sur cet arrêté.

En règle générale, les compagnies assurent elles-mêmes les transports militaires suivant les ordres reçus et dans l'esprit de l'arrêté du 16 Octobre, c'est-à-dire avec la plus grande célérité. L'arrêté du 8 Novembre (1), organise, cependant, un service spécial d'inspection pour le transport des approvisionnements et du matériel de guerre sur les chemins de fer relevant du service de l'Intendance. De la sorte le Ministre s'assurera de l'exécution des ordres donnés.

Enfin, les compagnies peuvent être requises de mettre leurs gares, stations ou parties de lignes en état de défense et leur personnel peut être temporairement tenu de coopérer aux travaux de la défense commune dans l'étendue du département traversé par le chemin de fer. Elles sont également tenues d'obtempérer à toutes réquisitions qui leur sont faites par la délégation spéciale instituée, par arrêté du 8, auprès du Ministre de l'Intérieur, pour le transport du personnel et du matériel d'armement (2).

Les pouvoirs de l'autorité militaire étaient importants dans les circonstances exceptionnelles, mais précisément à cause de leur caractère d'exception, ces pouvoirs se révélèrent inefficaces. Faute d'avoir déterminé dans quelles conditions les intérêts privés seraient soumis à l'intérêt public et comment concessionnaires et particuliers supporteraient les inévitables conséquences de la guerre, le Ministre en est réduit à trouver des formules d'apaisement pour limiter la lutte des intérêts particuliers. Aux récriminations du président de la Chambre de commerce de Montpellier ayant la prétention de ne pas payer le retour par chemin de fer des marchandises arrêtées en cours de transport à raison des événements de guerre, il répond qu'il « s'est empressé d'écrire aux Compagnies de la Méditerranée et du Midi »... Il « prie » ces dernières « d'user de ménagements dans la situation difficile où se trouve le pays » (3)...

(1) B. An. 1872 p. 9.

(2) Extrait du décret du 11 Novembre 1870 (B. An. 1872, p. 9).

(3) Lettre du 25 Novembre 1870 (B. An. 1871 p. 168).

Le jour même de la signature de l'armistice, le 28 Janvier 1871, date qui reconnaît officiellement la défaite de la France, le Gouvernement de la défense nationale s'aperçoit « qu'il importe d'activer et de régulariser les transports de guerre sur les chemins de fer et qu'un des moyens d'atteindre ce but, c'est de faciliter les rapports des compagnies de chemins de fer avec le ministère de la guerre » (1). Le Gouvernement organise alors un commencement de collaboration par la création d'un syndicat des chemins de fer. Ce syndicat est constitué par un agent supérieur de chaque compagnie muni de pouvoirs suffisants pour recevoir les ordres du Ministre de la guerre et pour les faire exécuter sur son propre réseau. Il tient séance chaque jour au ministère de la guerre et règle toutes les questions intéressant à la fois plusieurs compagnies, notamment, celles qui naissent de la circulation et de la répartition du matériel.

Ce timide décret est le seul essai de collaboration durant toute la guerre et la période de crise.

Ce n'est pas que le législateur n'eut plus à intervenir. Il dû, au contraire, remédier à une situation sans cesse s'aggravant. Le public avait pris l'habitude de considérer les gares comme entrepôts particuliers, d'autre part, le commerce devenu méfiant ne livrait plus qu'au comptant et les destinataires ne pouvant pas toujours faire face à leurs engagements laissaient leurs marchandises dans la gare. La spéculation ajoutait aux embarras : on attendait l'occasion de vente propice en ne retirant pas les chargements. La tragique insurrection de Paris, par la destruction de nombreux entrepôts et magasins publics, avait augmenté l'encombrement qui était devenu inouï (2).

Une décision ministérielle du 18 Février 1871 (B. An. 1872. p. 102), établit un tarif exceptionnel de magasinage pour les gares de marchandises de Paris. Le 23 Juin 1871, le Ministre des travaux publics adresse des instructions aux préfets des départements traversés par le réseau P.-L.-M., pour les habiliter à autoriser provisoirement le camionnage d'office, au domicile du destinataire ou dans un entrepôt public, au bout de cinq jours, des marchandises livrables en gare (3). Le délai d'enlèvement fut réduit à 48 heures, calculé depuis la mise à la poste de la lettre d'avis écrite au destinataire, sur les réseaux de l'Est, de l'Ouest et du Nord (D.M. des 26 Juillet, 16 Août et 4 Septembre 1871 (4).

Après l'incendie des magasins publics de Paris, le Ministre doit prendre un arrêté autorisant provisoirement les compagnies à n'accepter, pour Paris, les marchandises de petite vitesse livrables en gare que sous la condition que la déclaration d'expédition désignera un domicile, où les compagnies auront la faculté de camion-

(1) Décret du 28 Janvier 1871 (B. An. 1872 p. 14).

(2) Séance de l'Assemblée Nationale du 13 juillet 1871 (B. An. 1871 p. 104).

(3) B. An. 1871 p. 113.

(4) B. An. 1871 p. 115.

ner d'office, dans le cas où il ne leur serait pas possible de les camionner dans un magasin public, les marchandises qui n'auraient pas été enlevées dans un délai de cinq jours à partir de la mise à la poste de la lettre d'avis adressée au destinataire (1).

La situation du Midi appelait des mesures spéciales. Dans les départements du Gard, de l'Hérault, de l'Aude et des Pyrénées-Orientales, l'encombrement des gares était tel que la manutention des marchandises y était extrêmement difficile. Il importait donc d'évacuer les marchandises accumulées avant d'en recevoir d'autres, aussi les arrêtés des 24 Juillet et 2 Août décident-ils que les gares seront ouverte deux jours par semaine, de 6 heures du matin à 6 heures du soir, pour l'expédition des vins et deux autres jours, de 6 heures à 10 heures du matin pour l'expédition des marchandises sèches (2).

Entre temps était intervenu le très important arrêté du 11 Avril 1871 (3) :

« Considérant que des transports d'intérêt général, tels que l'évacuation des troupes allemandes, le rapatriement des prisonniers français, la liquidation des transports de l'Intendance, etc., etc., sont demandés par le gouvernement aux compagnies françaises, considérant que ce service exceptionnel absorbe la plus grande partie du matériel et ne permet pas aux compagnies d'effectuer, dans les délais réglementaires, les transports d'intérêt privé qui leur sont confiés », le ministre des travaux publics arrête : « l'application de l'arrêté du 12 Juin 1866 relatif aux délais de transport et de livraison des animaux, denrées, marchandises et objets quelconques, à grande et à petite vitesse, est suspendue jusqu'à nouvel ordre. »

Le Gouvernement comprenait enfin qu'il était équitable, puisque le service public, dans le sens le plus large de l'intérêt général, absorbait une grande partie des moyens de transport, qu'il était juste en même temps que rationnel de soustraire les compagnies aux délais prévus pour l'époque où les transports sont au service presque exclusif des intérêts privés dont la somme correspond seule à l'intérêt public. Ce fut la seule dérogation apportée par le législateur aux règles du droit commun, en ce qui concerne la responsabilité des chemins de fer.

Rien n'était changé à la responsabilité des compagnies dans le transport des voyageurs. Elles ne répondaient plus des retards dans le transport des marchandises, cependant, elles demeuraient responsables des pertes et avaries. Bien sûr, lorsqu'il était démontré que l'avarie, ou même la perte était une conséquence directe du retard et inévitable pour le chemin de fer, sa responsabilité pouvait être dégagée, mais une telle preuve était le plus souvent impossible à établir.

(1) A. M. 49 juillet 1871 (B. An. 1871 p. 113).

(2) B. An. 1871 p. 114 et 184.

(3) B. An. 1871 p. 103.

Si modéré qu'il fût dans les restrictions apportées à la responsabilité des compagnies, cet arrêté ne se heurta pas moins à une opposition générale. Les particuliers lui furent, naturellement, hostiles parce que leurs intérêts pouvaient être lésés et les tribunaux trouvèrent dans les circonstances de fait de bons attendus pour déclarer les compagnies responsables. Une véhémence campagne demanda l'abrogation de cet arrêté responsable, selon le commerce, de tous les maux dont il souffrait.

Par l'arrêté du 30 Juillet (1), la réquisition était levée : désormais les transports militaires étaient exécutés dans les conditions ordinaires.

Le 10 Octobre, on revient au droit commun, c'est-à-dire aux délais réglementaires, pour tous les transports en grande vitesse, pour les transports en petite vitesse des animaux, pour les transports en petite vitesse des marchandises classées dans les deux premières séries ou appartenant aux séries inférieures, mais taxées aux prix de la deuxième série sur la demande des expéditeurs. Les marchandises des séries inférieures seront toujours transportées, jusqu'au 1^{er} janvier 1872, sans condition de délais, ainsi que les voitures et le matériel roulant expédié en petite vitesse.

Cependant, l'arrêté du 11 Avril 1871, continuera à recevoir son exécution pour les expéditions, de grande et de petite vitesse, en provenance ou à destination des départements occupés par les troupes allemandes, jusqu'à complète évacuation de ces départements (2).

Enfin, devant les protestations constantes du commerce qui trouvait encore insuffisant l'effort des compagnies pour assurer le transport avec un maximum de régularité, les accusant de réaliser de scandaleux bénéfices en obligeant les expéditeurs de marchandises des séries inférieures à payer des prix supérieurs s'ils voulaient être certains des délais de transport, le Ministre des travaux publics, le 29 Décembre 1871 remplaçait l'arrêté du 10 Octobre par le suivant (3) :

« Articles 2 et 3. — Tous les transports de grande vitesse, et les transports en petite vitesse des animaux, quels que soient les tarifs appliqués, seront effectués dans les délais fixés par l'A. M. du 12 Juin 1866.

« Article 4. — Provisoirement et jusqu'au 1^{er} mars 1872 au plus tard : les marchandises de P. V., quels que soient les tarifs appliqués, seront expédiées de chaque gare suivant l'ordre d'inscription à la même gare et sans aucune faveur fondée sur la différence de série ou sur la nature du tarif.

« Toutefois, en cas d'insuffisance de matériel, la priorité d'expédition, dans chaque gare, pourra être donnée par les compagnies

(1) B. An. 1871 p. 416.

(2) B. An. 1871 p. 482.

(3) B. An. 1871 p. 313.

aux marchandises ci-après : les houilles, cokes, minerais, blés, seigles et farines, pommes de terre, sels et les marchandises remises aux compagnies pour être livrées aux embranchements particuliers et magasins publics reliés par voie ferrée.

« Les délais totaux d'expédition et de transport des marchandises de petite vitesse, quels que soient les tarifs appliqués, pourront être portés, par les compagnies, au double des délais résultant, pour les tarifs généraux, de l'A. M. du 12 Juin 1866, et, pour les tarifs spéciaux ou communs, des conditions particulières à chaque tarif. Ces délais courront du jour de la remise à l'expéditeur, par la Compagnie, du récépissé de la marchandise. Néanmoins, le délai minimum en faveur des compagnies est de 6 jours.

« Article 5. — Si les compagnies sont dans la nécessité de fermer momentanément une gare, pour cas de force majeure, avis de la fermeture, de ses causes et de sa durée probable sera immédiatement notifié aux autorités locales. Cet avis sera, en outre, publié par voie d'affiches.

« Article 6. — Les délais continueront à être suspendus pour les expéditions de grande et de petite vitesse en provenance ou à destination des départements occupés par les troupes allemandes jusqu'à complète évacuation de ces départements. »

Cet arrêté, approuvé par décret du Président de la République du 3 Janvier 1872 (1), fut prorogé jusqu'au 31 Mars dernier délai, suivant l'arrêté du 29 Février et le décret du même jour (2), à cause de l'encombrement encore important dans la région du Midi et dans quelques gares de transit. La Commission d'enquête de l'Assemblée Nationale avait, d'ailleurs, reconnu la nécessité de cette prorogation.

Le 1^{er} avril 1872, les compagnies étaient soumises intégralement au droit commun de la responsabilité.

C'est à cela qu'il fallait tendre, paraît-il ; mais il était non moins indispensable d'obliger le public à apporter son concours au redressement d'une situation qu'il contribuait grandement à créer. Aussi, différents arrêtés prirent-ils des mesures sévères.

En même temps qu'un arrêté du 10 Octobre 1871 relevait les frais de magasinage et de stationnement (3), un autre du même jour (4), avait pour objet de généraliser le camionnage d'office et de coordonner les dispositions antérieures : il pouvait intervenir chaque fois que les marchandises adressées en gare n'étaient pas enlevées dans les 48 heures de la mise à la poste de l'avis au destinataire.

Les particuliers ne mettant pas encore une bonne volonté suffisante, le Ministre, sur le rapport de la commission d'enquête que nous avons citée, prend des mesures sévères : le 12 Janvier 1872,

(1) B. An. 1872 p. 45.

(2) B. An. 1872 p. 84.

(3 et 4) B. An. 1871 p. 183.

par deux arrêtés (1), il élève à nouveau les droits de magasinage et autorise le camionnage d'office de toutes les marchandises adressées en gare qui ne seraient pas enlevées *dans la journée du lendemain* de la mise à la poste de la lettre d'avis écrite par la compagnie au destinataire.

Au paragraphe précédent, nous avons vu fonctionner le service public des chemins de fer et nous connaissons les résultats atteints, résultats inespérés dus au patriotisme des compagnies et surtout à la nette conscience que les concessionnaires avaient d'être au service de l'intérêt général. Nous venons d'étudier les différents textes législatifs. Il nous reste à savoir quelle est la part de la jurisprudence dans la solution de cette crise. Les tribunaux se sont-ils rendus compte de la nécessité d'assurer d'abord le service public et ont-ils permis aux compagnies par une large et bienveillante appréciation des cas particuliers en leur faveur d'oublier davantage qu'elles avaient à défendre des intérêts privés?

(1) B. An. 1872 p. 21 et 22.

CHAPITRE III

LA JURISPRUDENCE

Donc, jusqu'à l'arrêt du 11 Avril 1871, les principes de la responsabilité applicables en période normale ont continué à régir les rapports entre les compagnies et les particuliers. Nous savons sous quelles nécessités le législateur a pris cet arrêt et dans quelle mesure il a atténué la responsabilité de droit commun.

Les tribunaux ont pour mission d'appliquer la loi et la Cour de Cassation de veiller à l'application orthodoxe des textes. On n'ignore pas que l'orthodoxie telle que la conçoit la Cour suprême est celle qui correspond à son opinion. Cela présente de grands avantages : les textes sont figés, la société mouvante. La jurisprudence, par une interprétation sage et hardie, peut les adapter à des temps nouveaux. Le terme « interprétation » prend souvent un sens très large. A la fin du xix^e siècle pour venir en aide aux victimes d'accidents du travail, certains tribunaux pensent que si ces derniers pouvaient se prévaloir des dispositions de l'art. 1386, visant la responsabilité du propriétaire en cas de dommages causés par un bâtiment tombant en ruine par suite du vice de construction ou du défaut d'entretien, leur position serait meilleure que sous l'empire de l'art. 1382. La Cour de Paris et celle de Grenoble n'hésitent pas à déclarer qu'un arbre représente un bâtiment et que sa chute constitue une ruine du bâtiment (1). Un autre arrêt de la Cour de Paris (2) décide que l'explosion d'une chaudière constitue aussi la ruine d'un bâtiment. Cette même Cour n'affirme-t-elle pas quelques temps après que la chute d'une armoire à glace est aussi la ruine d'un bâtiment (3). A la vérité, la Cour de Cassation ne suit pas les Cours d'Appel, mais elle prend encore plus de licence puisqu'elle

(1) Paris, 20 août 1877 (S. 78-2-48) ; Grenoble, 10 février 1892 (S. 93-2-205).

(2) Paris, 19 mai 1893 (S. 97-1-17 ; D. 97-1-403 sous un arrêt de la Ch. civ. du 16 juin 1896).

(3) Paris, 11 mars 1904 (S. 07-2-124 ; D. 07-2-245).

Toutes ces décisions sont extraites du Cours de Doctorat sur l'évolution de la Responsabilité civile, déjà cité, de M. Mazeaud.

crée un texte qui n'existait pas dans le code, puisque par son arrêt du 16 juin 1896 elle donne une valeur propre au premier alinéa de l'art. 1384 qui avait simplement pour objet d'annoncer une énumération.

La jurisprudence se montre donc audacieuse quand il lui plaît, nous n'hésitons pas à regretter qu'il ne lui ait pas convenu de l'être pendant la guerre à l'égard des litiges nés du transport par chemins de fer. Tant en 1870 qu'en 1914, les tribunaux se sont retranchés derrière l'absence de texte et ont déclaré ne pouvoir innover. Nous devons être justement sévère pour cette incompréhension des circonstances exceptionnelles.

A. — Avant l'arrêté du 11 Avril 1871 : interprétation des principes généraux, la notion de force majeure.

Le 15 Juillet les moyens de transport étaient réquisitionnés, le 18 la guerre était déclarée. Que pouvait compter à ce moment ? la mobilisation, la concentration et l'acheminement des troupes dans les meilleures conditions. Que pouvait-on exiger des compagnies ? Tous leurs efforts pour obtenir ce résultat. Seule la défense du territoire importait.

Les compagnies, en vertu de l'arrêté du 15 Juillet, avaient la possibilité de supprimer les trains de voyageurs et de marchandises. Bien que s'efforçant par leurs dispositions militaires de suppléer à l'insuffisance des pouvoirs publics, elles n'usent pas de cette faculté et continuent d'accepter les transports commerciaux. Un expéditeur procède le 18 Juillet à une expédition en petite vitesse qui aurait dû parvenir à destination le 24. Elle subit 3 jours de retard : la compagnie est condamnée à 4.000 francs (francs germinal) de dommages-intérêts par le tribunal de commerce de Lodève, jugement confirmé par l'arrêt de la Cour d'Appel de Montpellier du 11 Mars 1871 (1), avec le considérant suivant : « considérant que, pour s'exonérer de toute responsabilité, la dite Compagnie de la Méditerranée excipe des dispositions de l'art. 104 du code de commerce et allègue que le retard, dans la remise de ces marchandises, doit être attribué à un cas de force majeure résultant d'un arrêté pris, le 15 Juillet 1870, par le Ministre des travaux publics, qui a mis à la disposition du Ministre de la Guerre tous les moyens de transport de la Compagnie de la Méditerranée ; mais qu'en supposant que cet arrêté ait été affiché avant le 24 Juillet, dans les gares de parcours, il serait nécessaire que la Compagnie de la Méditerranée justifiât, en outre, que ses moyens de transport ont été réellement employés par l'Etat et qu'elle n'a pu en utiliser aucun, pour satisfaire aux engagements qu'elle était tenue de mener à exécution. »

(1) B. An. 1872, p. 70.

Ainsi, en pleine mobilisation générale, une expédition petite vitesse a seulement trois jours de retard et les tribunaux n'hésitent pas à condamner lourdement la compagnie. Il aurait, certes, mieux valu afin que MM. Pommier et Cie ne subissent aucun préjudice, si minime fût-il, que la compagnie transporte les 28 balles de drap dans les délais réglementaires, au lieu d'utiliser ce wagon pour amener du matériel de guerre dans la zone des opérations. Le plus curieux est de voir la Cour de Montpellier inviter la compagnie à trahir les secrets militaires : elle eût voulu que celle-ci ait justifié au tribunal de commerce de l'utilisation de son matériel par l'autorité militaire.

La Chambre des Requêtes de la Cour de Cassation, saisie du pourvoi par la Compagnie, le rejette, approuvant pleinement l'arrêt de Montpellier et paraissant oublier dans ses attendus qu'il y avait eu une guerre et, en particulier, une mobilisation (1) : « Attendu que l'arrêté pris par le ministre des travaux publics, en vertu du droit que lui réservait l'art. 54 du cahier des charges, enjoignait à la Compagnie de tenir à la disposition du ministère de la guerre tous ses moyens de transport et l'autorisait à suspendre les trains ordinaires de voyageurs et de marchandises ;

« Attendu que cet arrêté était évidemment de nature à créer un empêchement de force majeure pour la compagnie si l'éventualité qu'il indiquait venait à se réaliser, c'est-à-dire si le Ministre venait à réclamer l'exécution de l'obligation qui lui était imposée ;

« Mais attendu que, d'après les constatations de l'arrêt attaqué, il n'est pas justifié que les moyens de transport dont pouvait disposer la compagnie aient été réellement requis et employés par l'Etat, avant l'époque où les marchandises, déposées à Lodève, le 18 Juillet, par Pommier et Cie, et parvenues à la gare de Montpellier, le 20, auraient dû être livrées à Beaucaire, d'après les délais prévus au cahier des charges ;

« Attendu que, dans cet état des faits ainsi constatés, la Cour de Montpellier, en décidant qu'il n'y avait pas lieu à l'application de l'art. 104 du code de commerce, n'a fait qu'une juste application de la loi... »

Autre cas particulier, identique, qui n'est intéressant que parce que la Chambre des Requêtes, à cette occasion, formule une règle générale. Une expédition de 5 balles de peaux faite le 20 Juillet est parvenue à destination le 28, au lieu du 26 Juillet, date réglementaire, soit deux jours de retard. Le Tribunal de Commerce de Lodève condamne la Compagnie du Midi à 400 francs de dommages-intérêts. La Chambre des Requêtes rejette le pourvoi de la compagnie, en déclarant (2) : l'article 54 du cahier des charges, qui oblige la Compagnie demanderesse à mettre à la disposition du Ministre de la Guerre tous ses moyens de transport et l'autorise à

(1) Req. 19 février 1872 (B. An. 1872 p. 72 ; D. P. 72-1-245).

(2) Req. 24 avril 1872 (B. An. 1872 p. 156 ; D. P. 72-1-448).

suspendre les trains spéciaux de marchandises, ne constitue pas, par lui-même, un état permanent de force majeure, qui dispense la Compagnie d'exécuter les conventions de transport intervenues entre elle et les expéditeurs ; l'exception de force majeure doit, au contraire, être appréciée dans chacune des circonstances qui se produisent, et il appartient aux juges du fond de faire cette appréciation.

Il arrive aux tribunaux de montrer cette compréhension désirée. A un destinataire qui se plaint de quelques jours de retard dans la livraison, le tribunal de commerce de Nantes répond (1) : « Il est de notoriété publique et non contesté par Potiron que la Compagnie d'Orléans n'a pu mettre, dans ces derniers temps, à la disposition du commerce qu'une quantité bien insuffisante de wagons, et, en conséquence, les expéditions se sont trouvées retardées... Un retard de quelques jours apporté à la livraison se justifie par le manque de matériel du chemin de fer ».

Si l'arrêté de réquisition ne constitue pas par lui-même un cas de force majeure, il en est également des événements de guerre. Les tribunaux ont toute liberté pour admettre l'exception opposée par la Compagnie.

Dans une affaire de fromages, dont l'expédition avait été arrêtée en gare de Gray par suite des opérations militaires et qui avaient été vendus par la Compagnie, la Chambre des Requêtes fait application de son principe, en constatant que l'appréciation des circonstances de la cause par la Cour de Besançon est souveraine (2) ; la Compagnie offrait à l'expéditeur le prix de la vente sous déduction de tous les frais, le tribunal de Pontarlier (3 mai 1871, B. An. 1872, p. 245), l'avait condamnée à payer à celui-ci le montant de la facture ; la Cour de Besançon avait confirmé purement et simplement ce jugement (2 janvier 1872).

L'invasion d'une gare par l'ennemi sera généralement une cause d'exonération : trib. com. d'Amiens 16 Août 1871 (B. An. 1871, p. 218) ; trib. com. de Charleville, 2 Août 1871 (B. An. 1871, p. 171). Le pillage d'une gare constitue essentiellement un cas de force majeure formellement reconnu, déclare la Chambre civile dans un arrêt du 17 février 1874 (D.P. 74-1-302). Lorsqu'une compagnie devant l'imminence de l'invasion évacue précipitamment des marchandises et les fait ensuite vendre, elle agit dans l'intérêt de tous et sa responsabilité est dégagée : trib. com. d'Amiens, 29 août 1871 (B. An. 1871, p. 222) ; trib. com. de Lyon, 22 septembre 1871 (B. An. 1871, p. 235). Tel n'est cependant pas l'avis de la Cour de Cassation (22 janvier 1873 (3) qui estime qu'avant de procéder à une mesure aussi grave que la vente d'une marchandise, la Compagnie doit apporter une double preuve au président du tribunal de

(1) Trib. Com. de Nantes, 19 avril 1871 (B. An. 1871 p. 88).

(2) Req. 8 août 1872 (B. An. 1872 p. 246 ; D. P. 74-1-36).

(3) J.-G. Palaa, Dictionnaire législatif et réglementaire des Chemins de fer.

commerce : elle doit justifier de la nécessité de vendre et des recherches effectuées pour retrouver l'expéditeur ou le destinataire.

B. — L'interprétation de l'arrêté

La question de la responsabilité du chemin de fer pendant la guerre n'ayant pas été résolue par le législateur, chaque litige faisait de la part des tribunaux, l'objet d'un examen particulier dont la solution était rattachée aux principes du droit commun. L'arrêté du 11 avril 1871 vient de restreindre la responsabilité du transporteur en l'exonérant du retard et par conséquent des conséquences directes de ce retard.

Nous savons qu'à cette époque les Compagnies avaient à surmonter les plus grandes difficultés. D'impérieuses nécessités forçaient le législateur à prendre une mesure libérant les Compagnies des suites de retard contre lequel elles ne pouvaient rien : l'évacuation des armées allemandes, le rapatriement des prisonniers, un transport de marchandises avec des moyens très réduits supérieur de 30 % au tonnage habituel des années de paix, témoignent éloquemment des efforts qu'elles fournissaient.

Les tribunaux se refusent à voir que les temps sont changés et s'efforcent de trouver un moyen pour condamner les Compagnies, malgré la volonté législative. L'arrêté traduisait un état de fait. Celui-ci ne s'imposera aux tribunaux que le 11 Avril : une expédition du 7, devant être exécutée le 9, ne doit pas subir de retard nonobstant l'existence de l'A. M. du 15 juillet 1870, et 1.200 francs-germinal de dommages-intérêts rappelleront opportunément aux réseaux qu'en 1866 un arrêté ministériel avait fixé des délais... (1).

Après le 11 avril, il n'est pas possible d'ignorer l'arrêté, d'autant plus que les Compagnies en font état dans leurs litiges pour retard. Une heureuse formule permettra de minimiser ce fâcheux contre-temps : les délais de 1866 sont suspendus, mais l'autorité compétente n'en ayant pas fixé de nouveaux, il appartient aux tribunaux d'apprécier les délais dans lesquels les transports doivent être accomplis et de les déterminer pour chaque espèce (2).

Enfin, les Compagnies ne sont pas affranchies par le législateur de leur responsabilité pour retard lorsque ce dernier est dû à leur faute ou à leur négligence. C'est l'avis du tribunal de commerce de Laigle (7 août 1871. B. An. 1872, p. 160) et de la Cour de Dijon (arrêt du 16 janvier précité), c'est aussi, regrettons-le, celui de la Chambre des Requêtes qui s'abstient de faire la différence entre la

(1) Trib. com. de Montpellier, 2 mai 1871, jugement confirmé par C. Montpellier, 10 juin 1871 (B. An. 1871 p. 154-155).

(2) Poitiers, 8 mars 1872 (B. An. 1872, p. 139) ; Dijon, 16 janvier 1872 (B. An. 1872 p. 286).

faute légère, la simple négligence, et la faute lourde (1) : « il appartient aux tribunaux d'apprécier, d'après les circonstances particulières de la cause, si le retard dont se plaint un expéditeur est le résultat d'une force majeure ou d'une négligence de la Compagnie ; dans ce dernier cas, celle-ci est passible des dommages-intérêts. »

Nous pensons que la formule employée par le tribunal de commerce de la Seine (23 août 1871, B. An. 1871, p. 121) correspond beaucoup mieux à l'esprit du texte et s'adapte davantage aux nécessités de l'époque : « le principe de dommages-intérêts ne pourrait être admis qu'autant que le retard, dont se plaint un destinataire de marchandises devrait être attribué à un parti-pris systématique de la Compagnie. » Dans ce cas-là, en effet, il y aurait faute lourde du transporteur, faute assimilable au dol, dont la Compagnie devrait entièrement répondre.

Devant l'encombrement des gares, les réseaux peuvent-ils refuser les marchandises ? La Chambre des Requêtes reconnaît que ce droit est une conséquence logique de l'arrêt du 11 avril, mais elle ajoute qu'en cas de contestations, c'est aux tribunaux d'apprécier (2). On peut estimer cependant que les Compagnies étant composées de techniciens et ayant tout intérêt à transporter le plus possible de marchandises, leur avis est plus pertinent que celui des magistrats du siège.

La Cour de Cassation prend encore une position défavorable aux Compagnies sur l'importante question des droits de magasinage. L'invasion ennemie oblige les Réseaux à évacuer les gares. Il ne serait peut-être pas difficile de laisser sur place toutes les marchandises et de se prévaloir ensuite de la force majeure. La Cour de Cassation admet l'excuse sans difficulté (Civ. 17 février 1874, précité). Les Compagnies font au contraire leur possible pour sauver ce que leurs moyens leur permettent. A la livraison ces marchandises se trouvent grevées de frais de magasinage : « Le voiturier, en même temps qu'il est chargé du transport de la marchandise, doit également prendre toutes les mesures que réclame sa conservation ; dans ce dernier cas il agit comme mandataire de l'expéditeur, qui doit remplir les obligations prises en son nom pour l'exécution du mandat » déclare le Tribunal de commerce de Nantes (26 juillet 1871, B. An. 1871, p. 233) qui condamne le destinataire à rembourser les frais de transport et de magasinage occasionnés par l'évacuation. Le tribunal de commerce du Mans (10 juin 1871, B. An. 1871, p. 94) se basant sur les articles 1933 et 1947 qui concernent le dépositaire souligne que la Compagnie de Chemin de fer « a le devoir d'évacuer les marchandises à elle confiées sur des stations où elles doivent être à l'abri du pillage et que les frais

(1) Req. 24 avril 1872 (B. An. 1872 p. 163).

(2) Req. 20 février 1872 (B. An. 1872 p. 77).

qu'elle a dû faire ainsi doivent lui être remboursés, sans réduction » (1).

La Chambre civile décide au contraire que les droits de magasinage ne sont dus à une compagnie qu'autant que la marchandise est parvenue à sa destination, c'est-à-dire à la gare où elle doit être remise au destinataire, et où, par suite, celui-ci est obligé de la faire enlever. Elle estime qu'ils ne sont pas dus dans le cas où la marchandise s'arrête en cours du voyage dans une gare intermédiaire, ce stationnement eût-il pour cause la force majeure (2).

La Chambre civile s'appuie sur la stricte application des tarifs. Cela entre parfaitement dans la critique que nous lui adressons. Les tarifs, comme les délais prévus par l'arrêté du 12 juin 1866, sont établis pour la période normale. Il est regrettable que la Cour de cassation qui trouve des accommodements avec les textes chaque fois qu'il s'agit d'augmenter les charges du chemin de fer, ainsi que nous avons essayé de le démontrer dans notre introduction, soit comme ankylosée aussitôt qu'il s'agit de décider en sa faveur. M. A. Boistel, dans sa note au Dalloz sous cet arrêt, remarque combien la solution donnée par la Chambre civile est « rigoureuse et peu équitable », d'autant plus que la Chambre des requêtes avait décidé peu de mois auparavant (9 décembre 1872 D. P., 73-4-103) qu'une indemnité pouvait être due à un batelier qui avait gardé sur son bateau des marchandises arrêtées en cours de route par les événements de guerre. L'arrêt était fondé sur ce que le batelier avait rendu un service au propriétaire des marchandises en les abritant pendant tout le temps de leur séjour. M. Boistel souligne excellemment que les tarifs ne doivent pas s'appliquer aux faits extraordinaires, imprévus, qu'aucune convention n'a pu régler et que si, en vérité, les compagnies sont tenues « par le contrat même de transport de donner aux objets transportés les soins et l'attention qu'ils réclament », il n'y a pas de raison pour qu'elles les donnent gratuitement. A côté des frais ordinaires prévus par les tarifs, il peut y en avoir d'autres qui seront réglés suivant le droit commun et l'équité. M. Boistel pense même que, dans ce cas, la compagnie agit en qualité de gérant d'affaire (code civil 1375) et doit, pour ces frais, être privilégiée en vertu de l'art. 2102-3° du code civil.

Mandataire, dépositaire, gérant d'affaires, nombreux étaient donc les textes qui permettaient de rembourser aux compagnies les sommes qui leur étaient justement dues.

Notons, pour être de notre part en règle avec la justice, que la Chambre civile, par son arrêt du 3 février 1874 (D. P. 74-1-305), déclare que les frais de magasinage sont dus à la compagnie lorsque, pour quelque cause que ce soit, le délai réglementaire assigné par

(1) En ce sens tribunal com. de la Seine, 3 août 1871 (B. An. 1871, p. 188). Voir également Montpellier (3 arrêts), 30 juin et 1^{er} juillet 1871 (B. An. 1871, p. 156 et s.).

(2) Civ. 14 janvier 1874 (D. P. 74-1-97).

les tarifs à l'enlèvement des marchandises a été dépassé. Autrement dit, le destinataire empêché par un cas de force majeure de prendre livraison de sa marchandise ne peut s'en prévaloir pour être exonéré des droits de magasinage.

La Cour de Cassation qui n'établit aucune distinction entre le fonctionnement du service public des transports en temps de paix et son fonctionnement en période de crise, n'établit pas davantage de discrimination entre une compagnie de chemins de fer, service public, et le plus petit épiciier de la plus humble bourgade. Que si on nous oppose que par sa nature, par sa fonction, elle ne peut faire ces distinctions, nous observerons à nouveau que c'est bien à cause de cela que s'est développée la juridiction administrative.

La jurisprudence dans le transport des marchandises pendant la guerre est importante. Beaucoup moins est celle qui se rapporte au transport des personnes. Le droit commun de la responsabilité s'appliquait en cas d'accident, mais ce droit commun n'était pas. à l'époque, bien précisé et si la Cour de Cassation soumettait les divers cas aux règles de l'art. 1382 du Code civil, les juridictions inférieures étaient hésitantes. La guerre pouvait, en cette matière aussi, constituer la force majeure libératoire de toute responsabilité. L'admission de cette excuse était abandonnée à l'appréciation souveraine des Cours.

Par exemple, l'excuse de la force majeure opposée par la Compagnie a été admise par le Tribunal civil de la Seine (14 février 1873) à l'occasion d'une collision survenue, durant l'invasion allemande, entre une machine isolée et un train militaire commandé par un officier supérieur qui avait donné l'ordre de marcher à contre-voie (1). Mais précise un arrêt de la Cour de Bourges du 19 février 1872 (D. P. 72-2-76), c'est à la Compagnie d'établir les circonstances qui la déchargeraient de la responsabilité qu'elle a encourue par le fait même de l'accident.

L'accident le plus connu est celui appelé accident de Bandol. Des wagons chargés de poudre avaient été admis dans un train de voyageurs. Par suite de leur explosion, de nombreuses personnes avaient été tuées ou blessées. L'arrêt de la Cour d'Aix, du 6 mai 1872 (D. P. 73-2-57), qui prudemment ne se réfère à aucun article du code civil, dégage la Compagnie de sa responsabilité, car ayant incorporé ces wagons dans un train de voyageurs elle s'était conformée à une autorisation donnée par le Ministre dans l'intérêt de la défense nationale et ayant le caractère d'un ordre de service.

Nous n'avons découvert aucun arrêt de la Cour de Cassation sur la question des accidents pendant la guerre de 1870. La guerre de 1914, bien plus longue, beaucoup plus fertile en incidents et accidents de toute sorte, donnera à la Cour suprême l'occasion de prendre position.

(1) A. Picard, op. cit., t. 3, p. 495.

Car malheureusement l'après-guerre de 1870 eut une fin. L'ère de prospérité qui nous fut contée dans notre enfance par nos grand'mères, l'époque des louis d'or où l'on était heureux, tout simplement, sans électricité, sans cinéma, sans radio et sans bas de soie, se termina par la plus effroyable et glorieuse tragédie.

A la nation en guerre, les chemins de fer allaient apporter le plus précieux concours : leurs efforts soutenus contribuèrent grandement à la victoire.

DEUXIÈME PARTIE

GUERRE DE 1914

CHAPITRE PREMIER

LES CHEMINS DE FER ET LA DÉFENSE NATIONALE

Pour la deuxième fois depuis son apparition, le chemin de fer était au service du pays en état de guerre. Les autorités avaient prévu des hostilités de courte durée : la mobilisation générale est du 2 août, la déclaration de guerre du 3, l'armistice ne vint que plus de quatre ans après, le 11 novembre 1918. Pendant ces cinquante-deux mois d'une guerre épuisante qui nous coûta quinze cent mille morts et plus de deux millions de blessés, qui détruisa nos plus riches régions, le chemin de fer, chaque jour, sans relâche, dut assurer la vie économique du pays en même temps que, soumis aux exigences militaires, il assumait la lourde responsabilité de « faire la guerre ».

L'effort militaire qu'il dut fournir est développé d'une manière saisissante dans la thèse de M. Gabriel Lafon que nous avons déjà citée à la partie précédente. Nous ne pouvions trouver meilleure référence. Nous y puisons donc très largement. Nous souhaitons que le raccourci, le film, que nous allons en tirer donne une idée de la richesse de documentation que contient cet ouvrage : nul historien ne pourra omettre de le consulter.

Le conflit approchait, inévitable. Les Compagnies prenaient avec leur personnel les mesures de précaution qui s'imposaient : les agents du service de la voie assuraient, dès le 28 juillet, la garde des ouvrages d'art, des voies et des lignes télégraphiques.

Au début de l'après-midi du 30, les troupes allemandes ayant coupé la voie ferrée qui reliait les deux pays, le Gouvernement décida à 15 heures que la mise en place du dispositif de couverture commencerait six heures plus tard. Les transports ordonnés furent achevés en trois jours, après avoir exigé la concentration d'un important matériel qui servit à former les 570 trains qui circulèrent sur les différents réseaux, dont 270 sur celui de l'Est. Dans le même temps, plus de 200.000 étrangers s'empressaient de gagner la frontière, cependant que les Français en villégiature rentraient en toute hâte. En cinq jours, 500.000 personnes traversèrent Paris.

L'ordre de mobilisation parvint aux Compagnies le 1^{er} août entre 15 heures et 17 heures. Il fut aussitôt transmis à toutes les gares et stations, jusqu'aux moindres haltes.

Le premier jour de la mobilisation étant fixé au 2 août, à minuit,

les chemins de fer passèrent sous l'autorité militaire avec la totalité de leurs ressources qui s'élevaient à 13.800 locomotives, 356.000 wagons, 49.300 voitures à voyageurs, fourgons et accessoires de G. V. (1). Dans les gares, des affiches annoncèrent la suspension des transports commerciaux, seuls les besoins de l'Armée importaient.

Le deuxième jour les trains prévus durent être dédoublés jusqu'à onze fois car les mobilisés devançaient en grand nombre la date qui leur avait été fixée. Le 3 août la Compagnie P. L. M. mit en marche 1.396 trains, le Nord près de 1.340. En quatre jours le total des trains de mobilisation atteignit le chiffre de 10.000.

La mobilisation achevée, il fallait procéder à la concentration des troupes. Les itinéraires spéciaux prévus par l'Etat-major permettaient l'utilisation de 40 lignes à double voie servant chacune à la concentration de 2 corps d'armée. C'est donc 42 corps d'armée qui allaient être transportés et pour lesquels seraient nécessaires 168.000 wagons formant 3.360 trains. Les chemins de fer devaient également assurer la mobilisation des territoriaux, la concentration des troupes coloniales, le transport des parcs et des convois administratifs, l'évacuation des habitants des régions du Nord, de l'Est et de Paris.

Du 7 au 19 août plus de 7.500 trains de troupes et de matériel circulèrent sur les régions du Nord, de l'Etat, de l'Orléans et du P. L. M. Le Midi transporta les effectifs de guerre de 3 corps d'armée. Sur l'Est, pendant cette période, circulèrent 4.280 trains de concentration et de ravitaillement.

Certaines gares régulatrices eurent à orienter 200 trains par 24 heures.

Les autres réseaux mirent à la disposition de celui de l'Est de nombreuses équipes de personnel ainsi que des locomotives. Ces agents se trouvaient alors obligés de conduire les machines sur des lignes qui leur étaient inconnues et qui étaient soumises à une réglementation différente de celle qui s'appliquait sur leur propre réseau. Le personnel accomplit l'effort qu'on lui demandait, « certains firent jusqu'à 40 à 45 heures de service sans quitter leur machine, sans descendre de fourgon, sans abandonner les leviers de commande » (2).

Le 19 août, les Chemins de fer pouvaient s'enorgueillir d'avoir rassemblé dans la zone de concentration 1.296.000 soldats français avec 449.000 chevaux et un considérable matériel de guerre.

L'Angleterre entra en guerre le 3 août. Dès le surlendemain les Chemins de fer étaient prêts à transporter les troupes britanniques. Celles-ci commencèrent à débarquer le 15. En dix jours,

(1) Rapport du Ministre des Travaux Publics au Président de la République (J. O. 10 février 1919, p. 1366).

(2) Railway-age (Larousse mensuel n° 108, février 1916) citée par Lafon, op. cit. p. 85.

malgré les évacuations belges et nos propres besoins militaires, la Compagnie du Nord amena sur le front une armée anglaise forte de près de 120.000 hommes, avec 45.620 chevaux, 5.563 canons, 1.380 voitures et 2.108 bicyclettes.

Les opérations débutaient.

Afin qu'il puisse effectuer les mouvements indispensables, dès le 13 août, les Compagnies de l'Est, du Nord et du P. L. M. avaient mis à la disposition du Général en chef 450 rames du type réglementaire de 50 wagons. Le 18^e corps d'armée stationné près de Toul devait être transporté sur Maubeuge. Commencé le 17, le transport se termina le 21, sans incident grave, alors que la concentration créait sur les lignes un courant considérable, après avoir exigé la mise en marche de 110 trains. Au même moment, le réseau de l'Est sollicité d'acheminer sur Sedan le 9^e corps qui se trouvait à Nancy, avait déjà mis en route le 22, 55 trains lorsque lui parvint l'avis que ces embarquements étaient suspendus.

On sait que le sort des armes nous fut à cette époque défavorable et que l'avance allemande occasionna le repli de nos troupes et l'exode de la population civile. Cet exode qui débuta par celui des populations belges, atteignit bientôt les habitants des régions du Nord et ensuite de la région parisienne. Dès le 11 août, un train amenait à Creil les premiers réfugiés belges. A partir du 20 les émigrants ne cessèrent d'affluer aux gares. En deux jours, 14 trains franchirent notre frontière. Des centaines de rames amenèrent à Paris 1.500.000 voyageurs provenant des départements de la Meuse, des Ardennes, de la Marne, de l'Aisne, du Nord, du Pas-de-Calais, de la Somme, de l'Oise. On dut les évacuer en province ainsi que de nombreux Parisiens. Dans la journée du 3 septembre, le seul réseau du P. O. fit partir 50.000 personnes. L'évacuation d'une capitale ne comprend pas que le départ des habitants : il faut mettre en sécurité les richesses qui sont la fortune intellectuelle, artistique ou matérielle du pays. Les Compagnies du P. L. M., du P. O. et de l'Etat organisèrent à cet effet de nombreux trains spéciaux.

Du 9 au 26 août, 1.710 locomotives et plus de 9.000 wagons belges vinrent se réfugier sur nos voies de garage.

Des centaines de trains attendirent jusqu'au dernier moment pour recueillir les canons, les approvisionnements, les vivres et les munitions que nos troupes qui se repliaient ne voulaient pas abandonner à l'ennemi.

Le 4 septembre, les Allemands avaient dépassé la Marne et possédaient la majeure partie du réseau du Nord et des fractions très importantes du réseau de l'Est. Ils ne purent d'ailleurs tirer un profit immédiat de nos lignes qui avaient été rendues inutilisables.

La victoire de la Marne qui permit à nos troupes d'avancer de 75 à 100 kilomètres et de dégager Paris sérieusement menacé ne fut possible qu'à cause du bon fonctionnement du service public des Chemins de fer. Après avoir effectué le renforcement de notre

armée par le transport du 18^e corps et d'une partie du 9^e, chaque jour des dizaines de trains amenèrent les renforts nécessaires sur les points les plus faibles. Les Compagnies du Nord et de l'Est récupéraient par le recul des Allemands un grand nombre de lignes. Il fallut reconstruire de nombreux ponts et souterrains dont certains avaient une longueur considérable, tel le pont de Laversin sur la ligne de Paris à Creil qui mesurait 108 mètres.

Dans le Nord, la Course à la Mer, la bataille des Flandres exigeaient des moyens de transport considérables. La possession par l'ennemi des ports du Nord eut constitué pour l'Angleterre une dangereuse menace. « Ce fut pendant trois semaines le règne du chemin de fer et de l'automobile », souligne le colonel Feymer, au journal de Genève (1) : 800 trains amenèrent de nouvelles troupes à Compiègne, Amiens, Lille, puis Calais.

Les autres réseaux montraient une semblable activité. Chaque jour, une moyenne de 45 trains emportaient vers les points de concentration nos troupes coloniales et les divisions arrivées des Indes.

En août et septembre, l'Orléans acheminait sur Juvisy une division marocaine débarquée à Bordeaux (30 trains) et les divisions territoriales de Bordeaux et de Nantes (30 trains). Ce réseau dut enlever encore 22 trains de troupes du Midi, 201 trains de régiments indous et 350 trains d'effectifs et de matériel anglais.

Jusqu'au 13 septembre, Paris pouvait être investi et devenir le camp retranché qui, à la dernière guerre, n'avait cédé qu'à la faim. Il fallait donc prévoir un siège de longue durée. Le 30 septembre, le P. O. avait apporté à Paris 44.700 tonnes de denrées, 66.000 tonnes de fourrages, 11.700 bœufs et 211.000 moutons et porcs. Le réseau de l'Etat employait pour cette opération 11.230 wagons et recevait de nouveaux contingents britanniques.

Les divers mouvements exécutés par l'Armée demandèrent sur le réseau du Nord, la circulation de 2.169 trains.

Le général de Lacroix nous indique (2) que sur l'ensemble de nos Réseaux et sur des parcours étendus, variant de 63 à 450 kilomètres, nos voies ferrées ont eu à transporter près de 70 divisions, c'est-à-dire plus de 800.000 hommes répartis en plus de 6.000 trains. « Tous les chiffres sont assez éloquentes par eux-mêmes », écrit M. Lafon, « pour montrer l'importance des services que nos Chemins de fer ont rendus à la Défense nationale au cours de ces angoissantes semaines ».

Le front, au début de l'hiver se stabilise. Les Allemands fortifient une ligne passant par Noyon, Soissons, Craonne-montagne de Reims. Ils sont arrêtés dans le Nord sur la ligne Lassigny, Roye, Péronne, Arras, Lens : 800 kilomètres de tranchées forment un front continu qui s'étend de la mer du Nord à l'Alsace.

(1) Cité par G. Lafon, op. cit. p. 93.

(2) Cité par Lafon, op. cit. p. 97.

Nos réseaux profitent de l'accalmie relative de l'hiver pour s'organiser afin de faire face aux obligations nées de cette nouvelle situation : il faut assurer un ravitaillement toujours croissant à mesure qu'augmentent les effectifs engagés. La France dans les prochains mois mobilise jusqu'à 4 millions d'hommes, l'Angleterre, 2 millions. La consommation des munitions est prodigieuse. L'aménagement du front exige un très important approvisionnement en outils et matériaux de toutes sortes. A ce moment chaque gare régulatrice recevait chaque jour une moyenne de 20 trains, dont 10 environ de vivres, 5 de munitions, 2 de matériel de génie, 1 de matériel divers, 2 trains de pierres pour l'entretien des routes. A ce trafic s'ajoutaient les trains de renfort, les trains de troupes et les trains sanitaires.

Pour faciliter l'embarquement des troupes anglaises et leur ravitaillement, on effectua de grands travaux en gare de Boulogne et la gare d'Abbeville fut organisée en gare régulatrice. Pour créer des lignes de rocades parallèles au front, on doubla les voies ferrées sur plusieurs dizaines de kilomètres : 64.000 mètres de voies normales et 330.000 m3 de terrassements divers furent posés.

L'offensive de Champagne en septembre 1915 exigea des Chemins de fer un nouvel et sérieux effort : 2.070 trains de troupes passèrent sur le réseau du Nord, puis d'autres unités arrivèrent de Lorraine, d'Alsace et de l'intérieur. La II^e et la IV^e Armées chargées de l'attaque comprirent 820.000 hommes et 290.000 chevaux. Il fallait ravitailler les combattants, amener vers l'arrière les prisonniers qui s'élevèrent à plus de 19.000 et nos blessés qui furent plus de 12.000, conduire sur le front 108.000 hommes de renfort et 18.000 chevaux.

Successivement, 10 divisions qui avaient pris part au combat furent relevées pour être acheminées dans l'Oise, dans la Meuse et dans les environs de Belfort. L'Angleterre nous envoyait 15 divisions. Les premiers trains de permissionnaires commencèrent à circuler.

L'année 1915 s'achevait, année pendant laquelle les sapeurs de chemins de fer et les agents des réseaux s'étaient dépensés sans compter : le Nord réduit à 4.976 kilomètres avait vu circuler sur ses lignes 114.000 trains militaires comprenant un total d'environ 3.650.000 véhicules ; sur l'Est le parcours des trains militaires avait atteint 22.240.000 kilomètres, sur le P. L. M. 9.220.000 kilomètres. L'Etat pendant les derniers mois de 1914 et l'année 1915 avait chargé et expédié 1.027.984 wagons. Le P. O. avait formé 30.000 trains et véhiculé 3.700.000 hommes et 582.000 chevaux. Le Midi avait transporté 600.000 hommes, 96.000 chevaux, 5.650 wagons de bestiaux et 1.201.000 tonnes d'approvisionnements divers.

Pour communiquer avec Verdun l'autorité militaire ne disposait que de deux voies, l'une normale, Sainte-Menehould-Verdun, très exposée aux bombardements, l'autre, une voie métrique d'un

chemin de fer d'intérêt local, « le Meusien », dont le rendement journalier ne dépassait pas 400 tonnes en 1914 et qui fut organisé de telle sorte qu'il était en mesure en juin 1916 de transporter quotidiennement 2.500 voyageurs et 2.650 tonnes.

Afin de remplacer la ligne Sainte-Menehould-Verdun rapidement mise hors service, on se mit à construire la ligne Sommeilles-Dugny, ligne de 60 kilomètres qui fut terminée en 100 jours après avoir exigé la pose de 85 kilomètres de voies et de 420.000 m³ de terrassements. Un peu plus tard, un doublement partiel permit sur cette ligne un trafic de près de 20.000 tonnes par jour.

L'Histoire rapporte l'immensité des sacrifices consentis sur cette terre. Tous les jours de nouveaux trains amenaient de nouveaux renforts et évacuaient les blessés. Du 24 février au 23 juin, plus de 2.000 trains vinrent déverser les effectifs nécessaires pendant que 900 autres trains conduisaient au repos les combattants harassés par le plus infernal des combats. Pendant cette période la Compagnie de l'Est fit circuler sur des centaines de kilomètres près de 3.600 trains de troupes. Le même Réseau évacua une moyenne mensuelle de 250.000 blessés. Le ravitaillement qu'elle transporta atteignit en mai 735.000 tonnes.

Mais le Haut Commandement préparait pour le mois de juillet 1916 une offensive qui avait pour objet de dégager Verdun, de diminuer la pression exercée sur les Italiens et de permettre aux Russes une action plus efficace. Elle fut organisée au nord et au sud de la Somme, sur la partie du front où se reliaient l'armée française et l'armée anglaise. Elle se déroula du 1^{er} juillet au mois de novembre. Les mouvements de troupes absorbèrent à eux seuls, de juin à novembre, 5.432 trains entiers. Il y a lieu d'ajouter à ces chiffres tous les trains sanitaires, tous les convois de ravitaillement, tous les transports de munitions qui circulèrent sans arrêt.

Il ne faut pas oublier que si un tel effort était possible au moment voulu c'est parce que durant les périodes de calme relatif les Compagnies réparaient les lignes qui avaient souffert, créaient des voies stratégiques supplémentaires, organisaient les gares régulatrices, surveillaient minutieusement la rotation du matériel.

Au mois de février 1917, l'armée allemande se replie d'elle-même sur la ligne Hindenbourg. L'Etat-Major estime qu'il convient de passer à l'offensive.

Il est indispensable pour y parvenir de réparer en toute hâte les lignes dévastées : en quelques semaines, 430 kilomètres de voies normales, 60 kilomètres de voie métrique, 420 kilomètres de voie de 0,60, soit au total 930 kilomètres sont remises en parfait état d'exploitation. Cependant les offensives n'ayant pas donné les résultats escomptés, il fut décidé que désormais on s'abstiendrait de toute opération d'envergure jusqu'au moment où la supériorité des forces alliées serait certaine.

Le front français n'était pas pour notre Etat-Major la seule cause de soucis. Dans ces temps, la situation militaire en Orient

retenait l'attention des Autorités. Nos Réseaux conduisirent aux ports d'embarquement de Marseille et de Toulon, en 1915 et 1916, 206.800 hommes, 67.000 chevaux et environ 195.000 tonnes de vivres, d'armement et de munitions ; dans le courant des années 1917, 18 et 19, 120.000 hommes, 45.000 chevaux et 900.000 tonnes d'approvisionnement. Notre effort militaire en Orient ne fut pas réduit à des troupes transportées par mer. Passant à travers l'Italie lorsque la guerre sous-marine rendit plus dangereuse la navigation en Méditerranée, tous les jours, pendant de nombreux mois, des trains circulant sur des milliers de kilomètres apportèrent jusqu'aux points extérieurs les renforts nécessaires en hommes et en approvisionnement et ramenèrent en France blessés et permissionnaires. Le Haut Commandement demanda à la Compagnie P.L.M. de réunir en 24 heures le personnel et les wagons utiles pour transporter d'urgence en Italie 120.000 hommes avec le matériel correspondant. Moins de 24 heures après la réception de l'ordre, 500 locomotives et 12.000 wagons partaient de tous les points du réseau vers les zones d'embarquement et un jour plus tard assuraient les transports demandés. Durant quatre jours ces 12.000 wagons firent la navette entre le front français et la région du Trentin. Du 28 octobre au 31 décembre 1917 plus de 1.800 trains militaires furent dirigés sur l'Italie par Modane et par Vintimille, en effectuant sur les lignes du P.L.M. un parcours journalier de 50.000 kilomètres soit 37 % du parcours quotidien des trains de marchandises de ce réseau. Par la suite un service régulier de train de permissionnaires et de ravitaillement absorba d'une façon permanente 200 locomotives et 5.000 wagons.

A l'occasion de l'offensive allemande du mois de mai 1918 plus de 1.000 trains militaires circulèrent sur les lignes de l'Est, à raison de 198 par jour. Sur le réseau du Nord le nombre des kilomètres-trains fut tel qu'au mois de mai il s'éleva au chiffre de 2.000.000, encore jamais atteint.

Il convient de se rappeler qu'à chaque avance de l'adversaire correspondait un nouvel exode de la population civile. Les Parisiens, pour la deuxième fois, évacuèrent en grand nombre la capitale : 103.300 cherchèrent en province une sécurité que l'artillerie allemande à longue portée ne leur garantissait pas à Paris. Les Chemins de fer durent faire face à ce trafic supplémentaire.

L'Etat-Major donnait l'ordre de réorganiser le réseau des chemins de fer. Comme l'année précédente, de grands efforts furent exigés pour la remise en état des lignes existantes et la réalisation du nouveau dispositif.

Les Etats-Unis entrèrent en guerre le 6 avril 1917 et commencèrent par envoyer en France une moyenne mensuelle de 30 000 hommes. Les effectifs augmentèrent jusqu'à atteindre 300.000 hommes par mois. En novembre 1918, nos chemins de fer avaient transporté plus de 2 millions d'Américains. Les expéditions de matériel atteignirent de juin à octobre 1918 1.200.000

tonnes. En août 1918, plus de 31.000 wagons furent mis en route pour l'armée américaine. Les troupes étant entrées en ligne motivèrent une importante circulation. « Tous ces mouvements », souligne M. Lafon, « furent exécutés par les Réseaux français dans la période la plus difficile et la plus active de la guerre. Ils furent assurés sans à-coups sensibles, malgré la gêne qu'apportait dans le trafic général, la perte de plusieurs de nos lignes à grand rendement et malgré cette intensité de transports franco-anglais qu'exigeaient les événements militaires ».

Pour atteindre la victoire, nos Chemins de fer apportèrent le concours le plus absolu. De juin à novembre, ils ont successivement transporté sur les différents champs de bataille les effectifs et le matériel de plus de 200 divisions françaises, anglaises ou américaines. Le réseau de l'Est a vu circuler une moyenne mensuelle de 10.500 trains ; sur le Nord, le parcours des trains militaires atteignit 1.900.000 kilomètres par mois. M. Claveille, ministre des Travaux Publics, à la séance de la Chambre des députés du 17 septembre 1918, rendait en ces termes hommage aux Compagnies : « Si les opérations sont conduites si brillamment et si heureusement, les efforts considérables des Chemins de fer n'y sont pas étrangers. »

L'Armistice du 11 novembre 1918 mettait fin à ces longues hostilités.

Les Compagnies procédèrent fébrilement à la reconstruction : en moins de dix mois nos Réseaux parvinrent à restaurer 1.366 kilomètres de lignes à double voie — le 1^{er} février 1919 la continuité du rail était rétablie sur 2.155 kilomètres, soit sur 75 % de leur longueur — 681 kilomètres de lignes à voie unique, 557 gares et 229 ouvrages d'art.

La restauration de leurs réseaux n'était pas le seul effort que le pays sollicitait des Compagnies. Dans le même temps le ravitaillement des armées alliées d'occupation nécessitait une moyenne de 470 trains par jour qui devait monter à 550 trains pour assurer dans de bonnes conditions le ravitaillement de la population civile. Les Chemins de fer rapatriaient nos prisonniers, procédaient au transport de toutes les armées alliées démobilisées, ramenaient dans leurs foyers les réfugiés des régions envahies.

En résumé, durant ces quatre années de guerre, les opérations militaires exigèrent 10.000 trains de mobilisation, puis 5.400 trains de concentration et de couverture, ensuite, par plus de 100.000 trains, le transport sur différents points du front de 60 millions d'hommes avec le matériel correspondant, le ravitaillement absorba plus de 400.000 trains, le transport des permissionnaires 195.372 trains, le transport des blessés nécessita plusieurs centaines de milliers de trains. Les services des chemins de fer eurent, en même temps à poser 7.500 kilomètres de voies et à remuer plus de 28 millions de mètres de terrassements.

Tout cela constituait, si on peut dire, la phase d'exécution, mais avant que les munitions, que le matériel, que les vivres par-

viennent aux combattants, les Chemins de fer avaient dû alimenter en matières premières les usines travaillant pour la défense nationale et opérer de nombreux transports. On aura une idée de l'importance du trafic effectué en sachant par exemple qu'en 1913 la capacité des usines de fabrication de la poudre B était de 5.980 tonnes : elle était en 1917 de 104.000 tonnes, pour les mêmes périodes la fabrication des explosifs est passée de 4.258 tonnes à 275.000. La fabrication journalière des obus de 75 approchait de 10.000 au début de la guerre, elle atteignit 150.000 fin 1915 et 300.000 en mai 1917.

Nos importations qui étaient de 31.884.516 tonnes en 1913, passèrent en 1915 à 40.153.884 tonnes et en 1916 à 51.502.735 tonnes.

Les conditions particulièrement défavorables dans lesquelles s'accomplirent ces transports font ressortir l'effort fourni par les compagnies. Le Pays était en guerre, d'abord. D'autre part, le matériel était d'un réseau à l'autre très dissemblable : l'inconvénient qui en résultait était très grave, pour les locomotives surtout. Celles-ci étaient pour la plupart d'un modèle déjà ancien, leur rendement était donc réduit. De plus elles étaient souvent conduites par des mécaniciens qui, appartenant à un autre réseau, connaissaient parfaitement les modèles en service sur leurs lignes, mais étaient ignorants du bon fonctionnement du mécanisme à leur disposition. Le résultat fut un accroissement du nombre des machines et wagons immobilisés.

Chaque année les compagnies réformaient bien une partie de leur matériel devenu hors d'usage, mais elles en commandaient encore davantage. Avec la guerre, notre industrie fabriquant des armements, les réseaux reçurent de l'étranger le matériel qui leur faisait défaut. M. Claveille, deux mois avant l'armistice indiquait à la Chambre des députés l'état du matériel de chemin de fer : « Si l'on groupe toutes les locomotives françaises, belges, anglaises et américaines en déduisant celles qui ne peuvent pas rouler parce qu'elles ont besoin de réparations, on trouve que le total des machines en service est inférieur de 5 % au chiffre qui aurait existé s'il n'y avait pas eu la guerre.

« Pour les wagons, en faisant état de tout le matériel en service en France on arrive à ce résultat que le nombre total des wagons est inférieur de 9 % à ce qu'il serait si la guerre n'avait pas eu lieu.

« Malgré cela, le nombre des trains-kilomètres de petite vitesse dépasse de 50 % celui qui existait avant la guerre » (1).

Aux difficultés concernant le matériel, on doit ajouter celles résultant de la mobilisation d'une partie appréciable de leur personnel qualifié. Pendant toute la guerre, les réseaux furent privés des services de 55.000 de leurs agents, soit de 17 % de leur effectif. Evidemment, ils firent appel aux agents retraités, puis recrutèrent des femmes et des mutilés, enfin demandèrent au Gouvernement des

(1) Cité par G. Lafon, op. cit. p. 194.

travailleurs coloniaux et des prisonniers. Mais toute cette main-d'œuvre était médiocre et d'un rendement inférieur.

« Il reste incontestable », écrit M. Lafon (1), « que le remplacement des agents de métier par un personnel moins capable a contribué dans une certaine mesure à limiter le rendement des chemins de fer à des résultats, certes appréciables, mais qui, néanmoins, auraient pu être dépassés. Il a provoqué d'autre part une usure beaucoup plus rapide de tout le matériel. »

Mieux qu'au service du public, les chemins de fer ont été pendant la guerre au service de la Nation. S'ils ont pu suffire à l'immense tâche qui leur incombait, le mérite doit en être attribué au patriotisme et à la compétence des Administrations et des agents des réseaux, à la valeur de l'Etat-Major chargé de la Direction des chemins de fer, à la sagesse du législateur qui, par la législation antérieure, avait permis que s'effectuât sans heurt le passage de la période de paix à la période de guerre. Seule la première des causes s'était rencontrée en 1870, mais la dure leçon avait servi. Nous avons critiqué, ainsi qu'il se devait, l'incompréhension des autorités militaires et l'incurie du législateur. Reconnaissons qu'avant 1914 le Gouvernement, le Sénat et la Chambre des Députés avaient élaboré et adopté de nombreux textes qui prévoyaient le mode d'utilisation des chemins de fer pendant la guerre. A notre avis cette législation, que nous allons étudier, était excellente et réglait définitivement les rapports entre l'Etat, les Compagnies et les Usagers. Après l'arrêté de réquisition aucun texte n'aurait dû, normalement, être nécessaire. Malheureusement, au moment de la déclaration de guerre, le Gouvernement, en l'occurrence le Ministre de la guerre, n'a pas eu pleinement conscience de la volonté du législateur. Son attitude indécise a permis aux tribunaux d'ignorer très souvent les conditions exceptionnelles de l'exploitation des chemins de fer. A partir de l'entrée en guerre nous aurons donc toute une série de textes concernant spécialement le régime de la responsabilité des chemins de fer.

(1) G. Lafon, op. cit. 183.

CHAPITRE II

LA LÉGISLATION

Nous distinguerons la législation d'organisation générale des chemins de fer au point de vue militaire pour la période de paix et celle de guerre et la législation de circonstances établie pendant la guerre qui se rapporte, en particulier, à la responsabilité des chemins de fer.

I. — Législation d'organisation en temps de paix et de guerre.

Nous avons vu qu'avant la guerre de 1870 le Maréchal Niel avait prévu la collaboration entre l'élément militaire, l'Etat-Major, et l'élément technique, les administrations des chemins de fer. Ces projets qui n'eurent malheureusement aucune suite à l'époque furent repris peu après la guerre : un décret du 14 novembre 1872 institue auprès du Ministre de la guerre une Commission permanente de neuf membres (6 militaires et 3 techniques) appelée Commission militaire supérieure des chemins de fer. Cet organe consultatif donnait son avis sur toutes les questions se rapportant à l'utilisation des chemins de fer pendant la guerre. Ce fut le point de départ de toute la législation qui comprend en 1914 deux textes fondamentaux, la loi du 28 décembre 1888 modifiant la loi du 13 mars 1875 relative à la constitution des cadres et des effectifs de l'armée active et de l'armée territoriale et la loi du 3 juillet 1877 sur les réquisitions militaires. A la loi de 1888 doivent être annexés le décret du 5 février 1889 portant règlement sur l'organisation du service militaire des chemins de fer et le décret du 8 décembre 1913 portant règlements sur les transports stratégiques des chemins de fer.

La caractéristique essentielle qui se dégage de ces textes est qu'on peut moins employer le mot de collaboration militaire et technique que celui de subordination de l'élément technique à l'élément militaire. Cette idée qui a une importance extrême pour

le fondement de la responsabilité des chemins de fer en temps de guerre, est non seulement conforme à la lettre des textes votés, mais elle répond formellement aux intentions du législateur.

M. de Freycinet, Président du Conseil, présentant à la Chambre la loi du 28 décembre 1888, formulait en ces termes, son opinion (1) : « En temps de guerre, le Ministre de la guerre seul responsable doit, seul aussi, exercer la direction, et ce résultat ne peut être atteint qu'en faisant passer, dès les premiers jours de la mobilisation, les administrations des chemins de fer sous son autorité absolue. »

De son côté, M. Royer, rapporteur de la Commission de l'armée, exposait ainsi la portée et les motifs des rectifications proposées par cette loi : « le projet n'a d'autre raison que de confirmer l'autorité absolue, sans partage du Ministre de la guerre, sur les chemins de fer en temps de guerre » (2).

Il est, croyons-nous, indispensable de connaître les textes de 1888, de 1877 et de 1913, sur l'interprétation desquels s'engagera pendant la guerre de 1914 une vive controverse qui ne sera pas apaisée lorsque surviendra celle de 1939.

La loi du 28 décembre 1888 (3), modifie les articles 22 à 27 de la loi du 13 mars 1873. Elle déclare :

« *Article unique.* — Les articles 22, 23, 24, 25, 26 et 27 de la loi du 13 mars 1873 sont remplacés par les articles suivants :

Article 22. — En temps de guerre, le service des chemins de fer relève *tout entier* de l'autorité militaire.

Article 23. — Le Ministre de la guerre *dispose* des chemins de fer dans toute l'étendue du territoire national non occupé par les armées d'opérations.

Le Commandant en chef de chaque groupe d'armées ou armée opérant isolément *dispose* des chemins de fer dans la partie du territoire assigné à ses opérations.

Le Ministre de la guerre fixe la date à laquelle cette délégation aux commandants en chef commence pour chaque armée et pour chaque ligne ; il détermine le point de démarcation entre les diverses zones.

Article 24. — Les Commandants en chef des armées ont, en outre, sous leurs ordres un personnel spécial comprenant :

1° Des sections de chemins de fer de campagne, organisées en

(1) Cité par G. Lafon, op. cit., p. 45.

(2) Cité par G. Lafon, op. cit., p. 46.

(3) La loi du 28 décembre 1888, article 23, a été successivement modifiée au cours de la guerre par les décrets du 18 novembre 1916, 27 décembre 1916, 9 mai 1917, 15 septembre 1917 et surtout par l'important décret du 26 juillet 1918.

Ces diverses réglementations n'ont pas porté atteinte au principe fondamental de l'organisation d'avant-guerre qui plaçait les chemins de fer sous la dépendance de l'autorité militaire. Les pouvoirs qui ont été conférés au ministre des travaux publics consistaient en une délégation, les droits appartenant toujours au ministre de la guerre.

tout temps avec le personnel des grandes Compagnies de chemin de fer et du Réseau de l'Etat ;

2° Des troupes de sapeurs de chemins de fer.

Article 25. — Chaque Administration de chemin de fer est représentée en tout temps auprès du Ministre de la guerre par un agent agréé par lui et chargé :

1° En temps de paix, d'assurer d'après les instructions du Ministre, la préparation complète des transports en temps de guerre ;

2° En temps de guerre, de recevoir les ordres et d'en assurer l'exécution.

Chaque administration de chemin de fer pourra être tenue de désigner, dès le temps de paix, un agent, agréé par le Ministre, qui la représentera éventuellement auprès du Commandant en chef opérant sur son réseau, et qui sera chargé de recevoir ses ordres et d'en assurer l'exécution sur la partie du réseau comprise dans ses opérations.

Article 26. — Une commission militaire supérieure des chemins de fer est instituée dès le temps de paix auprès du Ministre de la guerre.

Cette commission, nommée par décret, sur la proposition du Ministre de la guerre, comprend des représentants du Ministère de la Guerre, du Ministère de la Marine et du Ministère des Travaux Publics, ainsi que des Compagnies de chemins de fer. Elle est chargée de donner son avis, sur toutes les questions relatives à l'emploi des chemins de fer pour les besoins de l'armée.

Article 27. — Des décrets détermineront :

1° L'organisation des services destinés à assurer l'exécution des transports ordonnés par le Ministre de la guerre et par les Commandants en chef des armées ; chacun de ces services devant, aux divers échelons, comprendre un officier et un agent technique des chemins de fer ;

2° L'organisation des sections de chemins de fer de campagne et leurs réunions et appels en temps de paix, la durée annuelle de ces réunions et appels ne pouvant pas dépasser 21 jours ;

3° La composition et les attributions de la Commission supérieure des chemins de fer ;

4° L'organisation et le fonctionnement d'un service des étapes sur les voies de communication de toute nature. »

Dans la loi du 3 juillet 1877, l'art. 1^{er} du Titre I^{er} pose un principe général : « en cas de mobilisation partielle ou totale de l'armée, ou de rassemblement de troupes, le Ministre de la guerre détermine l'époque où commence, sur tout ou partie du territoire français, l'obligation de fournir les prestations nécessaires pour suppléer à l'insuffisance des moyens ordinaires d'approvisionnement de l'armée. »

L'article 29 du titre VI en fait application aux chemins de fer : « Dans les cas prévus par l'art. 1^{er} de la présente loi, les compagnies

de chemin de fer sont tenues de mettre à la disposition du Ministre de la guerre, toutes les ressources en personnel et matériel qu'il juge nécessaires pour assurer les transports militaires. Le personnel et le matériel ainsi requis, peuvent être indifféremment employés sans distinction de réseau sur toutes les lignes dont il peut être utile de se servir, tant en deçà qu'au delà de la base d'opérations. »

Voici, enfin, les textes du décret du 8 décembre 1913 (1), pris en exécution de la loi du 28 décembre 1888, qui concernent tout particulièrement, l'exécution pendant la guerre du service des chemins de fer :

« Article premier. — Les transports stratégiques ont pour objet les déplacements, par grandes masses, des troupes et du matériel de guerre, ainsi que les divers mouvements préparatoires ou complémentaires de ces déplacements, ces transports nécessitant l'emploi de tout ou partie des ressources en matériel et en personnel des compagnies de chemins de fer ; ils ont pour conséquence, de restreindre ou de supprimer complètement le service ordinaire de l'exploitation commerciale. Sur l'avis qui leur est notifié par le Ministre de la guerre, les compagnies doivent mettre à la disposition de l'Administration de la guerre, la totalité de leurs moyens de transport sur les lignes désignées spécialement ou sur toute l'étendue de leur réseau. Sur les lignes ou sur les réseaux mis à la disposition de l'Administration de la guerre, les compagnies de chemin de fer ne peuvent effectuer de transports de voyageurs, marchandises ou autres, que dans les conditions spécifiées par le présent décret (art. 19 et 30).

.....

« Art. 14. — Dès que les compagnies ont reçu du Ministre de la guerre, l'avis que tous leurs moyens de transport doivent être mis à la disposition de l'Administration de la guerre, elles prennent, dans le plus court délai possible, toutes les mesures nécessaires pour assurer la suppression des transports commerciaux, tant pour les voyageurs que pour les marchandises à grande et à petite vitesse.

.....

« Article 19. — Les trains désignés sous la rubrique trains de service journalier ou trains-postes sur les livrets ou graphiques spéciaux militaires, ou sur les ordres de service des compagnies, établis pour le temps de guerre, peuvent être utilisés dès le début de la mobilisation, pour les transports commerciaux, *dans les conditions fixées par le Ministre.*

En outre, sur la proposition des commissions de réseau, le Ministre autorise lorsqu'il le juge utile, la reprise partielle ou complète des transports commerciaux pour les voyageurs et les

(1) Bull. off. du Ministère de la guerre, édition méthodique, n° 400, 6 bis.
II. Transports stratégiques.

marchandises. Les ordres de service établis par ces commissions de réseau sont soumis à leur approbation.

.....

Lorsque, pour un réseau, cette reprise ne doit être que partielle, le Ministre fixe les lignes et, s'il y a lieu, les gares ouvertes aux transports commerciaux, le nombre maximum des trains qui pourront être affectés à ce service, enfin le matériel qui pourra être utilisé.

.....

Article 30. — § 1. — Sur le réseau des armées, les lignes ferrées sont fermées, en principe, au transport des voyageurs civils ou des objets privés.

.....

§ 3. — Par dérogation aux dispositions du paragraphe 1^{er}, le Commandant des armées peut autoriser l'ouverture au service commercial de certaines lignes du réseau des armées. Pour l'organisation du service sur ces lignes ainsi ouvertes au trafic privé, le directeur de l'arrière exerce les mêmes attributions que le Ministre sur les lignes similaires du réseau de l'intérieur (art. 49). »

Nous pouvons maintenant indiquer schématiquement l'organisation des chemins de fer en temps de guerre :

A. — Zone de l'intérieur.

- Ministre de la guerre (4^e Bureau de l'Etat-Major général).
- Commission supérieure des chemins de fer : rôle consultatif.
- Commissions de Réseau : assurent l'exploitation des chemins de fer en exécution des ordres reçus. Elles sont aidées par des sous-commissions et des commissions de gares, de telle sorte qu'à chaque échelon directeur de la hiérarchie administrative des compagnies existe une commission, organe composé d'un officier, élément militaire, et d'un agent. élément technique.
- Le personnel des compagnies, réquisitionné.

B. — Zone des armées.

- Commandant en chef : par délégation du Ministre de la guerre, jouit des mêmes prérogatives.
 - Directeur de l'arrière : assure la direction des chemins de fer dans la partie de la zone des armées où sont autorisés les transports commerciaux. Il est assisté du Directeur des Chemins de fer aux armées.
-

— Les commissions de réseau qui assurent l'exécution des transports aidées des sous-commissions.

— Le personnel des compagnies, réquisitionné.

— Les sections de Chemins de fer de campagne : qui, à proximité de l'ennemi ou au delà de la frontière assurent la remise en état des voies ferrées et leur exploitation.

— Les compagnies de sapeurs de chemins de fer, qui, en première ligne, permettent l'avance des troupes par l'établissement de voies nouvelles ou la remise en état des voies existantes et des ouvrages d'art, ou couvrent leur repli en opérant les destructions nécessaires.

De l'étude des textes législatifs, de la connaissance des mots de la langue française, de l'organisation des chemins de fer pendant la période de guerre, nous pouvons induire, sans crainte de tomber dans l'erreur, que tout se passe comme si l'Etat avait repris la gestion du service public des transports et en assurait l'exécution. S'il est fâcheux de confier la marche d'une entreprise privée à une personne non qualifiée, il peut être désastreux de faire assumer, du jour au lendemain, l'exécution d'un service public par un organisme non préparé à cet effet.

A tort ou à raison, l'Etat, en période normale, n'a pas crû devoir assurer lui-même le service public des transports : il l'a concédé à des sociétés privées qui se sont spécialisées et ont formé un nombreux personnel. Est-il possible en période de guerre, c'est-à-dire à un moment où les chemins de fer jouent un rôle primordial dans la défense du territoire, de se passer de l'expérience et de la compétence des compagnies et de leurs agents et de les remplacer, *ex abrupto*, par des militaires? « Un bon cheminot ne s'improvise pas », a écrit M. Peschaud (1), le patriotisme et la bonne volonté des officiers, sous-officiers et soldats n'auraient pu suppléer à la compétence des ingénieurs, inspecteurs et agents spécialisés des services de l'exploitation, de la voie et du matériel et de la traction des compagnies. Leur concours s'imposait, mais il ne fallait pas, comme en 1870, conserver à celles-ci leur autonomie. Le manque d'unité dans la direction des chemins de fer contribua pour une grande part à la défaite militaire. Les lois de 1888 et de 1877, le décret de 1913 placent donc les chemins de fer sous l'autorité et la direction du Ministre de la guerre, ou du Commandant en chef, et transforment les compagnies et leurs agents en élément technique chargé seulement de conseiller et d'exécuter.

Nous retrouverons toutes ces idées dans l'étude de la jurisprudence. Celle-ci a fait, à notre avis, une mauvaise application de textes, pourtant clairs, qui, à l'expérience des événements militaires se révélaient excellents.

Etudions maintenant les textes pris pendant les mois de guerre et concernant particulièrement la responsabilité des compagnies.

(1) Cité par G. Lafon, op. cit. p. 183.

II. — Législation concernant la responsabilité des Chemins de fer.

Le 31 juillet 1914, les Ministres de la guerre et des travaux publics se basant sur la loi du 3 juillet 1877 réquisitionnaient les chemins de fer (1) :

« Article 1^{er}. — Les compagnies de chemins de fer sont tenues de mettre immédiatement à la disposition du Gouvernement les moyens de transport nécessaires pour assurer les mouvements de troupes ordonnés par le Ministre de la guerre.

« Article 2. — Les transports commerciaux sont, jusqu'à nouvel ordre suspendus, en totalité ou en partie, selon les besoins militaires à satisfaire, tant pour les voyageurs que pour les marchandises à grande et à petite vitesse.

« Les trains en cours de route seront, s'il est nécessaire, arrêtés et garés ou déchargés.

« En conséquence, les compagnies intéressées sont exonérées de toute responsabilité en cas de retard dans le transport et la livraison des marchandises. »

Cet arrêté n'a été publié ni au *Journal Officiel* ni dans aucun autre recueil officiel. Il porte la mention qu'il est « exécutoire sans publication ni affichage préalables ». Il devient donc exécutoire pour les compagnies à partir de sa signification à chacune d'elles. Cet arrêté de réquisition est visé dans le décret du 29 octobre 1914.

Basé sur la loi sur les réquisitions militaires, cet arrêté portait donc réquisition, mais emportait-il dépossession des Compagnies ?

Constatons qu'à notre avis, en ce qui concerne les transports par chemin de fer, ce point paraît nettement réglé par l'arrêté ministériel du 2 août 1914 (2). Le Ministre de la guerre décide en effet que les dispositions de l'art. 22 de la loi du 13 mars 1875, modifié par la loi du 28 décembre 1888, et de l'art. 1^{er} § 3 du décret du 8 décembre 1913 sont applicables à partir de l'affichage de son arrêté.

« En conséquence, dès ce jour, le service des chemins de fer relève tout entier de l'autorité militaire, et la totalité des moyens de transports de tous les réseaux de chemins de fer est affectée aux besoins militaires. »

Il suspend jusqu'à nouvel ordre les transports commerciaux. Quant aux trains en cours de route, ils pourront continuer leur trajet à moins que les commissions de réseau — et non plus les compagnies — n'en décident autrement.

L'arrêté prévoit encore que les marchandises non encore expédiées ou ayant été déchargées en cours de route ou non enlevées par les destinataires pourront, si besoin est, être camionnées d'office soit à domicile, soit dans un entrepôt public ou privé. D'autre part,

(1) B. An. 15-1-42

(2) B. An. 1914-1-48.

l'art. 5 stipule que les délais prévus pour les transports de marchandises cessent d'être obligatoires et que les frais de manutention, de séjour dans les gares ou entrepôts et ceux de camionnage sont supportés par la marchandise, conformément aux tarifs en vigueur.

Les commissions de réseau sont en fonction dès le premier jour de la mobilisation. Elles prendront pendant les mois d'août et de septembre, de graves décisions : elles autoriseront la reprise des transports commerciaux, mais en exonérant les compagnies de toute responsabilité. La légalité de cette mesure a été fortement discutée : les tribunaux se sont divisés, le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation se sont prononcés. Il est intéressant, pensons-nous, de savoir comment se présentent ces décisions. Prenons celle de la Commission du Réseau du Nord (1) qui donnera naissance à l'affaire Vion.

Proposé par le Commissaire technique
du Réseau du Nord,

Signé : A. SARTIAUX.

Vu et approuvé par le Commissaire militaire
du Réseau du Nord,

Signé : G. DUMONT.

CHEMIN DE FER DU NORD

Avis important

La Commission du réseau du chemin de fer du Nord a l'honneur d'informer le public qu'à partir du 19 août 1914, le transport des voyageurs, bagages, colis postaux, marchandises de grande et de petite vitesse en provenance ou à destination des gares du réseau sera étendu dans la mesure indiquée ci-après, à l'exception toutefois des gares situées sur les lignes réservées ci-après ou en transit sur ces lignes.

Ligne du Bourget, Soissons, Laon, Ternier, Busigny, Erquelines, et toutes lignes à l'est de cette ligne.

Compiègne exclu à Soissons ; Valenciennes exclu à Aulnoye.

Voyageurs

Bagages

Colis postaux et marchandises à G. V.

Marchandises à P. V.

(1) B. An. 16-2-214.

Ces différents transports seront faits aux prix ordinaires, *mais sans responsabilité ni garantie d'aucune sorte*, en raison des conditions actuelles de l'exploitation des voies ferrées. L'enlèvement et la livraison à domicile ne peuvent être garantis. En cas d'empêchement provenant de l'exécution de transports militaires ou d'ordres préfectoraux ou en cas d'encombrement, les transports de toute nature peuvent être suspendus partiellement ou en totalité.

NOTA. — En ce qui concerne les lignes réservées sont seuls effectués les transports de voyageurs et bagages par les trains journaliers, ainsi que des transports restreints en P. V. ; le public devra se renseigner aux gares sur les restrictions apportées à ces transports.

Vu et approuvé.

Le Directeur des Chemins de fer,

Signé : RAGUENEAU.

La Commission de réseau, organe collectif, prend une décision, nous en parlerons longuement, mais il convient, dès à présent, de noter le rôle que jouent les différentes parties, le Commissaire technique fait des propositions, conseille des mesures, le Commissaire militaire les entérine, il les revêt d'un caractère obligatoire. La décision est ensuite soumise à l'approbation du Commandant en chef, au Directeur des Chemins de fer agissant par délégation qui « dispose des chemins de fer dans la partie du territoire assignée à ses opérations » (loi du 28 décembre 1888) et « peut autoriser l'ouverture de certaines lignes du réseau des armées » (décret du 13 décembre 1913).

Lorsqu'on se refuse à donner à des textes explicites le sens qu'ils renferment, on est amené par les circonstances à tirer partie de lois qui n'étaient pas destinées à l'usage auquel on les emploie. C'est ainsi que les tribunaux ont fait état, en ce qui concerne la responsabilité du transporteur, de l'art. 2 de la loi du 5 août 1914 qui suspendait les effets des obligations commerciales ou civiles : « pendant la durée de la mobilisation et jusqu'à la cessation des hostilités, le Gouvernement est autorisé à prendre dans l'intérêt général, par décret en Conseil des Ministres, toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'exécution ou suspendre les effets des obligations commerciales ou civiles. »

Le Ministre de la guerre n'a pas eu conscience de la volonté du législateur, il n'a pas été certain de la légalité de ses décisions et de celles des commissions de réseau. Impressionné par une puissante campagne de presse et par les protestations des Chambres de Commerce, il fait signer par le Président de la République, le décret du 29 octobre 1914 (1). Les visas de ce décret sont nombreux : articles 1 à 29 de la loi du 3 juillet 1877 sur les réquisitions militaires ;

(1) J. O. 3 novembre 1914, p. 8533.

la loi du 28 décembre 1888 et notamment l'article 22, ainsi conçu : « en temps de guerre, le service des chemins de fer relève tout entier de l'autorité militaire » ; le règlement sur les transports stratégiques approuvé par le décret du 8 décembre 1913, et notamment l'art. 19 ; l'arrêté ministériel du 31 juillet 1914 portant réquisition de tous les moyens de transport et suspension totale ou partielle des transports commerciaux selon les besoins militaires à satisfaire ; enfin l'art. 2 de la loi du 3 août 1914 relative à la prorogation des échéances des valeurs négociables (1). Le chef de l'Etat, ayant entendu le Conseil des Ministres décrète alors : « les conditions de délai et de responsabilité dans lesquelles sont effectués les transports commerciaux (y compris le transport des colis postaux), autorisés en vertu de l'article 19 du règlement susvisé sur les transports stratégiques sont arrêtées par le Ministre de la guerre, pour chaque réseau, sur la proposition de la Commission du réseau. »

Le Chef de l'Etat confirme donc la procédure suivie jusqu'alors. Son décret était-il indispensable ? Les lois de 1877 et 1888, le décret de 1913 donnaient au Ministre de la guerre tous pouvoirs. Par contre il n'est pas question dans ces lois de ceux du Président de la République. Mais si on vise la loi du 3 août 1914 sur les échéances des valeurs négociables, celui-ci pourra légiférer par décret et autoriser le Ministre de la guerre à prendre les mesures jusqu'ici discutées.

On se demande en droit constitutionnel si le Parlement peut déléguer ses pouvoirs, aucun article de la constitution ne semble permettre cette délégation. Laissons de côté cette discussion, trop théorique puisque le droit positif l'admet. Soulignons simplement l'illogisme qui a été commis : en s'appuyant sur une loi qui ne concernait pas les transports, le décret du Chef de l'Etat a rendu indiscutables des mesures décriées alors qu'elles trouvaient leurs sources dans des textes formels qui, eux, avaient été édictés pour réglementer les chemins de fer pendant la guerre.

En exécution de ce décret, le Ministre de la guerre arrête le 1^{er} novembre 1914 (B. An. 14-1-47) (2) que les réseaux n'encourent aucune responsabilité en cas de retard et ne sont responsables des pertes et avaries que dans le cas d'une faute lourde de leurs agents dont ils ne pourraient rattacher la cause à l'état de guerre. Cet arrêté entrainait en vigueur le jour même.

Afin de revenir autant que le permettaient les circonstances aux règles du droit commun dont l'application était réclamée par le commerce, un arrêté interministériel du 1^{er} décembre suivant (B. An. 14-1-51) instituait un régime d'assurance qui devait entrer en vigueur, le 5 décembre : « pour les transports n'empruntant que les lignes des réseaux de l'Etat, du Midi, de l'Orléans et du P. L. M., ces réseaux ne se prévaudront pas du régime fixé par l'arrêté du 1^{er} novembre 1914, sauf toutefois pour le retard et ses conséquences,

(1) Dalloz, 1914, IV, 90 ; Sirey, lois annotées, 1915, 752.

(2) Il fut abrogé par arrêté ministériel, 9 octobre 1915 (B. An. 15-1-44).

si l'expéditeur consent à payer une prime spéciale d'assurance calculée sur la valeur déclarée.

.....

« En cas de perte ou d'avarie, l'ayant droit sera indemnisé du montant du dommage dûment justifié par lui et dans la limite de la valeur déclarée. »

Ce régime appliqué à titre d'essai pendant une période de trois mois pouvait être suspendu, avec autorisation ministérielle, moyennant un préavis de trois jours.

L'important arrêté qui devait avoir pour date le 31 mars 1913 étant toujours à l'étude au moment où vint à échéance la période de trois mois prévue par l'arrêté du 1^{er} décembre, ce dernier fût prorogé d'un mois par l'arrêté interministériel du 2 mars 1913 (1).

Le 6 avril 1913 est la date d'entrée en vigueur du régime institué par l'arrêté ministériel du 31 mars 1913 (2). C'était pour les réseaux autres que le Nord et l'Est, le retour au droit commun avec quelques modifications imposées par les circonstances :

DÉLAIS : les délais petite vitesse sont doublés avec un minimum de 3 jours en sus des délais réglementaires. Ceux de grande vitesse sont prolongés de 24 heures pour les transports à une distance inférieure à 300 kilomètres et de 48 heures pour les transports à une distance égale ou supérieure.

En cas de factage à domicile, il est alloué 24 heures de plus. Pas plus que le camionnage, le factage n'est garanti à l'arrivée, sous réserve toutefois que le public en ait été prévenu par affiches.

RESPONSABILITÉ EN CAS DE RETARD : les Administrations des chemins de fer sont responsables des nouveaux délais établis à moins qu'elles ne prouvent que le retard est dû à des difficultés de circulation ou de livraison qui seraient la conséquence de l'état de guerre. S'il y a impossibilité de livraison à domicile et si le destinataire a été avisé dans les délais de l'arrivée de l'expédition, la responsabilité des compagnies n'est pas engagée.

En ce qui concerne les voyageurs et les bagages, les administrations de chemins de fer ne sont pas responsables des retards dus aux correspondances manquées.

RESPONSABILITÉ EN CAS DE PERTE OU D'AVARIE : les compagnies sont dégagées de leur responsabilité lorsqu'elles peuvent démontrer que la cause des pertes ou avaries est une conséquence de l'état de guerre. Bien entendu, elles demeurent irresponsables, suivant les règles du droit commun, lorsque les avaries ou les déchets sont la conséquence de la durée du transport.

INDEMNITÉ : l'article 5 limite l'indemnité due pour préjudice justifié. Elle ne peut couvrir que la valeur de la marchandise calculée

(1) B. An. 13-1-10.

(2) B. An. 13-1-11.

aux lieu et jour de l'expédition. Il n'est plus question de faire application des règles posées par les articles 1150 et 1151 du Code civil qui accordent au créancier réparation du préjudice qui avait été prévu lors du contrat (art. 1150) ou, si le débiteur a été de mauvaise foi, du préjudice qui est une suite immédiate et directe de l'inexécution de la convention (art. 1151).

En cas de perte totale, sont ajoutés les frais de douanes, de transport et autres qui auraient pu être déboursés. En cas de perte partielle ou d'avarie, une part proportionnelle de ces frais peut être ajoutée à l'indemnité.

Dans aucun cas l'indemnité ne pouvait dépasser le maximum fixé par le tarif, s'il en comportait un.

ASSURANCE : le système de l'assurance institué le 1^{er} décembre 1914 était maintenu. Lorsqu'un expéditeur s'en prévalait, les compagnies retombaient dans le droit commun : seule la force majeure, dont elles devaient apporter la preuve, était une cause d'exonération de responsabilité.

En outre, l'expéditeur pouvait faire une déclaration d'intérêt à la livraison pour les marchandises déjà assurées pour leur valeur. Moyennant le paiement d'une seconde prime, il aura droit, en cas de perte ou d'avarie donnant lieu à une indemnité, au paiement de dommages-intérêts, dans la limite de l'intérêt qu'il a déclaré avoir à la livraison, à charge pour lui d'établir l'existence et le montant du préjudice.

Les bagages n'étaient pas admis au bénéfice de l'assurance.

Ces dispositions furent étendues à compter du 16 juin par l'arrêté interministériel du 7 juin 1915 (B. An., 15-1-24) aux lignes du réseau de l'Est ouvertes au service commercial, conformément à l'article 30 du règlement sur les transports stratégiques et aux lignes du réseau du Nord comprises dans la zone limitée par la ligne d'Amiens à Rouen au nord, par la ligne d'Amiens à Pierrefitte et le chemin de fer de Grande Ceinture à l'est.

Des frais accessoires étaient prévus en raison des frais spéciaux de surveillance et de manutention.

Un arrêté du 13 novembre 1917 (B. An., 18-1-77) étendit encore le domaine d'application de l'arrêté ministériel du 31 mars 1915 à toutes les lignes du réseau de l'Est et à d'autres lignes du réseau du Nord.

L'arrêté d'irresponsabilité du 1^{er} novembre 1914 avait été abrogé dans sa généralité, mais il recevait toujours application sur quelques lignes du réseau du Nord.

Pour apaiser les plaintes que provoquait cette irresponsabilité, l'arrêté ministériel du 8 janvier 1918 (B. An., 18-1-82) créa, sur le réseau du Nord, une zone dite « d'irresponsabilité conditionnelle » : le chemin de fer était irresponsable en principe, dans les termes de l'arrêté du 1^{er} novembre 1914 ; toutefois, moyennant le paiement d'une prime d'assurance spéciale à cette zone, le rembour-

sement de la valeur de l'objet était garantie en cas de perte ou d'avarie. Rien n'était dû en cas de retard. D'autre part, l'intérêt à la livraison n'était pas couvert.

Lorsque les marchandises empruntaient les deux zones, la prime d'assurance spéciale s'ajoutait aux autres primes normales et leur somme ne faisait qu'une prime globale dont les deux parties étaient proportionnées au parcours dans chacune des zones. En cas de perte ou d'avarie, la responsabilité de la zone la plus exonérée était seule en jeu, sauf preuve que la perte ou l'avarie s'était produite dans la zone de responsabilité plus étendue.

Ce régime dura jusqu'à la fin de la guerre, et se prolongea jusqu'au 10 février 1919.

Le décret du 2 février 1919 (B. An., 19-1-9) décida qu'à partir du 10 février et jusqu'au décret de cessation des hostilités, le fonctionnement de tous les chemins de fer, à l'exception des lignes en cours de reconstruction après destruction totale ou partielle et de celles exploitées par les sections françaises de chemin de fer de campagne ou par les armées alliées, serait assuré par les administrations qui en étaient chargées en temps de paix, et cela dans les conditions fixées par les cahiers des charges, les conventions, les règlements et les tarifs en vigueur, mais sous certaines réserves :

- a) priorité des transports militaires,
- b) les réseaux devraient se conformer aux ordres et programmes généraux de transport qui leur seraient notifiés dans un but d'intérêt général.
- c) pour les autres transports petite vitesse (non compris en a) et b) le point de départ des délais de transport était modifié.

Les compagnies étaient tenues d'ouvrir un registre spécial sur lequel devaient être inscrites, sur la demande des intéressés et dans leur ordre de présentation, les expéditions de plus de 300 kilos qui n'avaient pu être acceptées faute de matériel.

d) pour les transports grande vitesse et les transports petite vitesse jusqu'à 300 kilos, les réseaux avaient le droit de prononcer des limitations au nombre des expéditions faites soit par un même expéditeur à des expéditeurs quelconques, soit par un même expéditeur à un même destinataire, après avoir fait constater par les Commissaires du contrôle de l'État sur les chemins de fer la nécessité de ces restrictions.

Par ce décret, le rôle des commissions de réseau prenait fin ; cependant jusqu'à la cessation de la réquisition des chemins de fer, un commissaire militaire était placé à côté du directeur de chaque grand réseau pour établir la liaison avec l'autorité militaire, surveiller l'exécution des transports militaires et diriger les travaux militaires.

S'il était nécessaire, ce commissaire était secondé par des commissaires militaires placés auprès des chefs d'arrondissement, inspecteurs principaux et chefs de gare.

Un arrêté ministériel du 3 avril 1919 (B. An., 19-4-50) précisa quelles étaient les dispositions prises au cours des hostilités qui étaient maintenues par le décret du 2 février et abrogea explicitement celles qui étaient contraires aux dispositions de ce décret.

Enfin, l'arrêté du 28 juillet 1919 (1) disposa qu'à dater du 10 août le régime de droit commun s'appliquait à l'ensemble des lignes du réseau français (2).

En résumé, la responsabilité des chemins de fer dans le transport des marchandises pendant la guerre peut se diviser en trois périodes générales, chacune des périodes ayant, ou non, subi des modifications ainsi que nous l'avons indiqué :

1^o PÉRIODE D'IRRESPONSABILITÉ TOTALE : du 2 août au 31 octobre 1914 ;

2^o PÉRIODE DE RESPONSABILITÉ RESTREINTE : du 1^{er} novembre 1914 au 5 avril 1915 ;

3^o PÉRIODE DU RÉGIME D'ASSURANCE : du 6 avril 1915 au 9 février 1919.

On a vu qu'en fait le droit commun pouvait s'appliquer dès le 6 avril 1915, grâce au régime de l'assurance que le Gouvernement avait institué afin de revenir à la responsabilité du transporteur. Malheureusement, le commerce n'en a pas tiré le parti escompté. Pour quelle cause ? Le droit commun exonère le transporteur de sa responsabilité au cas de force majeure. En étudiant la guerre de 1870, nous avons précisé que la guerre, bien que ne constituant pas en elle-même un état permanent de force majeure pouvait présenter ce caractère et devenir pour le transporteur la cause étrangère exonératoire. Il était alors souvent assez subtil de distinguer la force majeure due à la guerre, qui permettait à la compagnie de décliner toute responsabilité, et la « conséquence de l'état de guerre » dont le transporteur était responsable si l'expéditeur avait payé la prime d'assurance prévue.

D'autre part, les expéditeurs, dont les prétentions étaient rejetées parce que les marchandises n'avaient pas été assurées, se plaignaient fréquemment de n'avoir pas eu connaissance de ce régime d'assurance. Aussi un arrêté du 1^{er} juillet 1918 obligea-t-il l'expéditeur à manifester expressément sa volonté par une mention sur la

(1) J. O. du 29 juillet, p. 7843, 5^e colonne.

(2) Le régime de responsabilité dans le transport des colis postaux s'est développé parallèlement. Il a fait l'objet d'une réglementation spéciale. La période d'irresponsabilité eut la même origine mais se prolongea jusqu'à l'arrêté interministériel du 20 juillet 1915 qui ne fit en somme, que reproduire, en tenant compte des règles particulières au transport des colis postaux, les dispositions prévues par l'arrêté du 31 mars 1915 et, notamment, introduisit une prime distincte d'assurance afin que les compagnies ne se prévalent pas contre l'expéditeur des « conséquences de l'état de guerre ». Ce régime reçut diverses extensions : l'arrêté du 11 août 1915 étendant l'arrêté du 20 juillet à certaines lignes du Nord et de l'Est ; l'arrêté du 25 janvier 1916 appliquant ces dispositions au transport des colis postaux dans les relations avec l'Algérie, le Maroc et la

déclaration d'expédition. Il devait inscrire « envoi assuré pour francs... » ou « envoi non assuré ». En cas d'omission, l'agent devait refuser l'expédition en expliquant le mécanisme de l'assurance ordinaire (Arrêté ministériel, 31 mars 1915) ou celui de l'assurance spéciale de la zone d'irresponsabilité conditionnelle (A. M., 8 janvier 1918).

Le commerce n'a donc pas utilisé l'assurance mise à sa disposition par le Gouvernement, cependant il continua à contracter, comme avant la guerre, avec les compagnies privées qui pratiquaient ce genre d'assurances (1).

Comme en 1870, la crise des transports devint inquiétante. Pour y remédier il convenait d'accélérer le plus possible la rotation du matériel. Les Ministres de la Guerre et des Travaux publics, par leur arrêté du 11 février 1916 (B. An., 16-1-8) autorisèrent les commissions de réseau à ouvrir les gares le dimanche au service complet de la petite vitesse pour toutes les marchandises, et les Administrations de chemins de fer à faire conduire d'office, au domicile du destinataire, ou dans un magasin public, toute marchandise adressée en gare qui ne serait pas enlevée dans un délai de 24 heures, à dater de l'expiration du délai imparti pour son enlèvement par les arrêtés ministériels en vigueur.

Quelques jours après, l'arrêté interministériel du 2 mars 1916 (B. An., 16-1-18) permettait aux commissions de réseau, dans le cas où, pour des marchandises laissées en souffrance dans les gares du réseau des armées, le camionnage d'office ou l'expertise et la vente ne seraient pas possible à la gare destinataire, de réexpédier les marchandises aux frais de l'ayant droit (expéditeur ou destinataire) sur une gare désignée par elles, à moins que l'expéditeur n'ait prescrit la réexpédition sur une gare de son choix situé en dehors du réseau des armées.

Malgré toutes les difficultés d'exploitation qui se sont rencontrées pendant ces cinq ans, quoique la guerre ait amené une grande perturbation dans les courants commerciaux, jamais, dans une bataille quelconque, les transports nécessaires n'ont fait défaut pour apporter à nos soldats ce dont ils avaient besoin et le volume global du trafic a été en moyenne, supérieur de près de 50 % à celui du temps de paix (2). Si nous enregistrons un tel résultat dans le fonctionnement d'un service public pendant une période particulièrement dramatique, c'est bien aux hommes, militaires et civils, qui

Corse ; l'arrêté du 12 août 1918 étendant l'arrêté du 11 août 1915 à toutes les lignes du réseau de l'Est ouvertes aux transports commerciaux et se bornant à une simple extension à certaines nouvelles lignes du réseau du Nord. Ce régime pris fin tout d'abord en vertu d'une décision ministérielle qui rendit applicable aux postaux le décret du 2 février 1919 et l'arrêté du 3 avril 1919. Le retour à la responsabilité d'avant guerre s'opéra par l'arrêté du 28 juillet 1919.

(1) V. Trasbot, chronique citée.

(2) Lafon, op. cit.

en étaient chargés, que nous le devons, mais leur tâche fut grandement facilitée par un législateur soucieux de l'avenir de la France qui avait mis au point des textes dont l'expérience a démontré la bienfaisance.

Il n'y a pas eu comme à la précédente guerre, manque de direction et irresponsabilité générale : les situations étaient bien définies. Il reste à voir comment la jurisprudence a compris le nouvel état juridique. Disons tout de suite que les tribunaux de tous les degrés et de tous les ordres ont parfaitement réussi à embrouiller une question qui paraissait bien nette.

CHAPITRE III

LA JURISPRUDENCE

Les Compagnies ont-elles conservé l'exploitation. ?

La question de principe se posait dont la solution présentait une extrême importance : Les compagnies avaient-elles ou non gardé l'exploitation des chemins de fer ? Suivant la réponse, les tribunaux judiciaires conservaient le contrôle de la gestion dans les cas de responsabilité qui pouvaient être soulevés ou étaient dessaisis, quant au fonctionnement de ce service public, en faveur des tribunaux administratifs. Quel était l'effet des lois de 1877 et de 1888 et du décret de 1913, et, en fonction de ces textes, quel était l'effet de la réquisition des chemins de fer ?

Les tribunaux de commerce, unanimes, déclarent qu'en temps de guerre, bien que le service des chemins de fer relève tout entier de l'autorité militaire, les compagnies de chemin de fer demeurent en principe responsables et sont valablement assignées devant les tribunaux ordinaires : Trib. Com. Châlon-sur-Saône, 14 juin 1915 (B. An., 16-2-110) ; Tribunal Com. Grenoble 21 mai 1915 (*ibid.* p. 132), 26 mars 1915 (*ibid.* p. 137), 30 avril 1915 (*ibid.* p. 133) ; Trib. com. Amiens 19 octobre 1915 (*ibid.* p. 137) ; Trib. com. Compiègne 17 septembre 1915 (*ibid.* p. 162) ; Trib. com. Nevers 8 mars 1915 (B. An. 15-2-204) ; Trib. com. Avignon 14 mai 1915 (*ibid.* p. 217) ; Trib. com. Seine 23 mars 1915 (*ibid.* p. 211).

Les Tribunaux civils ne donnaient pas un avis différent :

« La mobilisation ne suspend pas complètement les opérations ordinaires des compagnies et ne modifie pas le caractère commercial de l'entreprise » Trib. civ. de la Seine 20 décembre 1915 (D. P. 16-2-59). Le même tribunal peu de jours après, par son jugement du 4 janvier 1916 (D. P. 16-2-60) essayait d'expliquer les lois qui attribuaient au Ministre toute autorité sur les chemins de fer. Les compagnies conscientes de leur entière subordination à l'égard de l'autorité militaire avaient conclu à l'incompétence de la juridiction

civile, « l'art. 22 de la loi du 13 mars 1875, modifié par la loi du 28 décembre 1888, dit le jugement, n'a point la portée générale que la compagnie prétend lui attribuer, et qui aurait pour effet de substituer d'une manière absolue l'Etat à la personnalité juridique des compagnies ; la loi ne dit point qu'en temps de guerre les compagnies cessent d'avoir une existence propre, ni même qu'elles sont dessaisies de l'exploitation de leurs réseaux, elle a entendu seulement que le service tout entier des chemins de fer fut subordonné tout entier à l'intérêt de la défense nationale et, dans ce but elle les a fait passer sous la haute direction du Ministre de la Guerre ; les compagnies, n'étant point atteintes dans leur existence conservent le droit, dans les limites permises par l'autorité supérieure, de traiter avec les particuliers et restent soumises aux règles du droit commun pour l'exécution des obligations qu'elles ont contractées à leur égard en dehors du service commandé par l'autorité militaire. »

En temps de guerre les chemins de fer « relevaient tout entiers de l'autorité militaire », le Ministre de la guerre en « disposait » et cependant les administrations privées conservaient l'autonomie de leur gestion commerciale. Le Tribunal civil de la Seine s'aperçoit combien est peu logique pour l'esprit l'explication qu'il donne, aussi dans son jugement du 15 janvier suivant (D. P. 16-2-62) n'hésite-t-il pas à rejeter le lien de subordination qui rend tout puissant le Ministre de la Guerre : « l'ingérence de l'Administration de la guerre dans l'exploitation des réseaux ferrés n'a pas eu pour effet de déposséder les compagnies de leur exploitation commerciale proprement dite ; l'exécution des transports stratégiques, à laquelle l'autorité militaire pourvoit à l'aide du matériel réquisitionné et du personnel militarisé des compagnies, est venu simplement se juxtaposer à côté du trafic commercial. »

Ces trois jugements sont significatifs : d'abord on procède par une affirmation, puis on tente de justifier, enfin la justification n'étant pas heureuse, on rejette ce qui gêne pour le remplacer par une construction absolument arbitraire.

Les cours d'appel, de leur côté, déclarent que les compagnies continuent à faire tous les actes que comporte l'exécution des contrats de transport, et que par conséquent la juridiction consulaire demeure compétente : Grenoble, 8 mars 1916 (B. An. 16-2-129) ; Paris 8 avril 1916 (*ibid.* p. 166) ; 7 juin 1923 (An. ch. de fer et tr. 1923, p. 97) ; Chambéry, 26 juillet 1915 (D. P. 16-2-54).

Cependant, nous rencontrons sous deux arrêts de la Cour d'Appel de Nîmes, du 22 juillet 1915 (D. P. 16-2-53), l'appréciation exacte de la situation dans laquelle se trouvaient les compagnies : « Attendu que, dès le 31 juillet 1914, il a été fait application aux compagnies des dispositions de l'art. 22..., que la portée de ce texte, éclairé par les documents parlementaires, est absolue, qu'il en résulte que l'autorité des compagnies de transports sur leurs propres agents est sinon abolie, du moins considérablement réduite, subor-

donnée, dans l'enceinte même des gares et des autres parties des voies ferrées, aux ordres des chefs militaires, qui ne peuvent être ni contestés ni discutés, que l'autorité dévolue aux dites compagnies, principe générateur de toute responsabilité, est donc profondément altérée, leur personnel n'exerçant plus guère son action que dans les limites des connaissances techniques nécessaires à la mise en œuvre de l'instrument mis à la disposition de la défense nationale, et dans l'emploi duquel elles ont d'ailleurs déployé une maîtrise universellement appréciée. »

Et la Cour de Nîmes précise encore : « l'état de guerre qui a placé les réseaux des compagnies de chemins de fer sous l'autorité directe du Ministre de la guerre, en vertu des dispositions réglementaires, apporte une dérogation manifeste (aux règles fiscales) et crée pour les compagnies de chemins de fer une situation qui, par suite du déplacement de l'autorité et des nécessités militaires auxquelles il a fallu pourvoir, ne saurait leur faire encourir, tant au point de vue commercial que fiscal, les mêmes responsabilités que celles assurées en temps de paix. »

L'Administration de la guerre n'a pas pris pleinement conscience des pouvoirs que lui conféraient des textes formels. Son indécision n'a pas peu contribué à augmenter l'incohérence. Le Ministre de la guerre écrivait le 11 avril 1915 (B. An. 15-4-21) au président du syndicat central des distillateurs de France : « La main-mise de l'autorité militaire sur les chemins de fer, conséquence directe et forcée de la mobilisation, si elle constitue, dans certaines hypothèses, le cas de force majeure exonérant le transporteur de toute responsabilité, ne peut avoir pour conséquence cependant de donner à l'Etat, dans ses rapports juridiques avec les expéditeurs de marchandises et les compagnies de chemins de fer, la qualité de transporteur, puisque le prix du transport ne lui est pas acquis... »

La perception du prix de transport par les compagnies est le critère qui décidera de l'opinion du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation.

Dans l'avis rendu le 29 avril 1915 (B. An. 16-2-205), les sections réunies du Conseil d'Etat considèrent que « si les articles 22 et 23 de la loi du 13 mars 1875, modifiés par la loi du 28 décembre 1888, déclarent qu'en temps de guerre le service des chemins de fer relève tout entier de l'autorité militaire et que le Ministre de la guerre ou le Commandant en chef, suivant les régions, disposent des chemins de fer dans toute l'étendue du territoire national, les mesures d'exécution prises par le Ministre de la guerre pour l'application de cette loi et notamment l'arrêté du 2 août 1914, n'ont cependant pas eu pour effet d'enlever aux compagnies de chemins de fer ou à l'administration des chemins de fer de l'Etat leur personnalité d'entreprise de transports, et que c'est toujours avec les administrations exploitantes qu'est conclu le contrat de transport, constaté par la délivrance d'un billet ou d'un titre équivalent dont celles-ci encaissent le prix. »

Le Conseil d'Etat, comme nous le verrons, a rendu des arrêts desquels se dégage une toute autre idée. La Cour de Cassation, dans un arrêt du 24 janvier 1922 (D. P. 23-1-133), reprend mot pour mot les termes ci-dessus du Conseil d'Etat.

Peut-on adopter le critère de la perception par les compagnies du prix des transports, pour conclure que celles-ci ont conservé leur caractère d'entreprise commerciale? On paraît, par là, se fonder sur l'accessoire pour transformer le principal. Il y a l'organisation établie par le législateur, que nous connaissons. Les mots employés ne peuvent en eux-mêmes prêter à confusion, les documents parlementaires confirment la volonté du Gouvernement et du Parlement : le service public des chemins de fer est en temps de guerre sous l'autorité absolue du Ministre de la Guerre. Si la gratuité est de l'essence du service public, elle n'est tout de même pas une condition nécessaire à son existence. Personne n'a mis en doute le caractère de service public de l'Enseignement, et en particulier de l'Enseignement supérieur qui n'a jamais été gratuit.

Le Ministre ayant autorisé la reprise des transports commerciaux, il était normal que les prix fussent payés et encaissés par les agents des compagnies qui, à cause de leur formation professionnelle, n'avaient pas été évincés. Les événements ont prouvé que ces prix étaient bien loin de couvrir les dépenses qui résultaient de l'état de guerre puisque le déficit ne cessa de croître jusqu'en 1920. Ces sommes ne furent pas autre chose qu'un élément à l'actif d'une balance de compte où le passif était autrement important. La guerre fut de trop longue durée et le renchérissement des matières premières, la hausse des salaires, le refus opposé par le Gouvernement jusqu'au 31 mars 1918 à toute augmentation des tarifs, le coût imprévu des transports effectués à perte pour le compte de l'armée sont autant de raisons qui nous permettent de ne pas considérer comme primordial le fait que les compagnies percevaient le prix des transports (1).

Pour justifier la jurisprudence peut-on objecter qu'il était difficile aux tribunaux, en l'absence d'un texte formel sur la responsabilité, d'adopter une position juridique différente? On fait observer que si le législateur avait voulu restreindre la responsabilité de droit commun qui pèse sur le chemin de fer, il l'aurait dit explicitement : à tout le moins, il n'a pas songé à la question.

Il ne semble pas que cette remarque soit péremptoire. Le législateur a fait mieux que de limiter la responsabilité : il a supprimé les compagnies. La loi de 1888 et le décret de 1913 organisent l'exploitation des chemins de fer par l'autorité militaire. Les termes de la loi et les travaux préparatoires, nous l'avons vu, ne laissent pas de doute à cet égard. A ces lois s'ajoutent la réquisition des moyens de transport et du personnel des compagnies. Les effets que

(1) Voir G. Lafon, op. cit. p. 218 et s. « Répercussions de la guerre sur la situation financière des réseaux ».

la jurisprudence reconnaît à la réquisition sont absolus : il y a expropriation (1). Les concessionnaires se trouvent donc dépossédés et dans la situation de requis civils. Ils ne constituent pas une façade opposée par l'Etat aux particuliers. Les agents des compagnies, réquisitionnés, assurant l'exécution des ordres donnés par le Ministre de la guerre ou le Commandant en chef pour le fonctionnement du service public des transports, sont dans une position réglementaire et, temporairement, transformés en fonctionnaires. Chaque agent peut engager sa responsabilité personnelle pour faute grave détachable de la fonction qu'il assume, mais dans l'exercice même de cette fonction il ne peut engager que la responsabilité de l'Etat.

En conséquence, les tribunaux saisis de l'exception d'incompétence soulevée par les réseaux auraient dû l'accueillir favorablement.

TRANSPORT DES MARCHANDISES

La guerre et la force majeure.

La question de principe une fois résolue par la jurisprudence, les tribunaux font application des règles sur la guerre et la force majeure semblables à celles posées par la guerre de 1870 :

« La Compagnie n'est pas juridiquement fondée à invoquer l'état de guerre comme créant *ipso facto* à son profit un cas de force majeure permanent résolutoire de toutes les obligations de garantie ; il lui incombe d'établir, de conformité au droit commun, que, dans l'espèce, elle a été réellement dans l'impossibilité, par suite des événements, d'accomplir ses devoirs de transporteur et d'empêcher la perte de la marchandise. » Grenoble, 8 mars 1916 (D. P. 16-2-63) (2).

(1) V. Dalloz, Répertoire pratique : Réquisitions militaires. — Trib. comm. Marseille, 29 juin 1915, 1^{re} espèce D. P. 20-2-121 et la note de M. Henri Aubrun ; Trib. civ. Seine, 26 déc. 1923, D. H. 23 p. 96 ; Req. 23 janv. 1926, G. P. 1926, n° 103 ; Civ. 19 juin 1923, D. P. 23-1-94 ; 7 oct. 1940, S. 40-1-116.

La réquisition des chemins de fer est opérée en vertu de la loi de 1877. C'est le premier acte, préalable et indispensable, pour que s'applique le régime organisé par le législateur. Les lois de réquisition et d'organisation ne peuvent être disjointes. C'est en vain que l'on soutiendrait que l'Etat n'a réquisitionné que la jouissance d'une partie des moyens de transport, celle qui lui est utile pour la conduite des opérations militaires, laissant aux Compagnies la propriété du tout et l'utilisation d'une partie du matériel : la réquisition des moyens de transport accomplie, les chemins de fer se trouvent régis par la loi de 1888 et le décret de 1913, le ministre de la Guerre assure la direction et les commissions de réseau exécutent ses ordres.

(2) En ce sens : Paris, 8 juillet 1916 (D. P. 16-2-171).

Les faits de la cause seront librement appréciés par les tribunaux qui déclareront que, bien qu'étant soumise à la responsabilité de droit commun, les compagnies ont fait tout ce que les circonstances leur permettaient de faire et que la cause des avaries qui ont pu se produire réside tout entière dans un cas de force majeure indiscutable créé par la mobilisation, la réquisition du matériel et la situation qui en résultait pour elles (1).

La Cour de Paris a rendu, le 24 février 1916 (D. P. 16-2-63) un arrêt qui mérite d'être noté parce qu'il apprécie équitablement les circonstances de la cause et pourrait être reproduit dans les cas d'espèce de la guerre 1939 : « Considérant que la compagnie, qui avait à faire face à la fois aux besoins militaires et aux obligations des transports de voyageurs et de marchandises, qui n'étaient pas encore suspendus le 31 juillet 1914 et dont le nombre atteignait ce jour-là des proportions anormales, s'est trouvée dans l'impossibilité absolue d'exercer sur l'expédition et le transbordement des bagages la surveillance indispensable au fonctionnement régulier de ses services ; qu'elle a du, dans l'accomplissement de cette tâche difficile, subordonner aux préparatifs de la mobilisation imminente la plus grande partie de ses moyens d'action et qu'il convient de rendre à son effort multiple un hommage mérité ; considérant que la perte d'une bicyclette se rattache à une mesure de défense nationale constituant le cas de force majeure dont l'effet était de décharger la compagnie de l'Est de toute responsabilité. »

La Cour de Cassation ayant eu à se prononcer sur les arrêtés des 31 juillet et 2 août 1914 décida que ces arrêtés étant des dispositions générales rendues en vertu du pouvoir réglementaire qui appartient au Ministre de la guerre, il appartient à l'autorité judiciaire non seulement d'en faire l'application quand leurs dispositions sont claires et précises, mais encore d'en apprécier la légalité et d'en interpréter le sens lorsque cette interprétation est nécessaire pour la solution d'un litige dont elle a été compétemment saisie (2). Heureusement que les tribunaux n'ont pas déclaré illégaux les arrêtés de réquisitions et de mobilisation, car dans ce cas les compagnies auraient dû arrêter sur-le-champ tous les transports militaires. Il est vrai que cette éventualité ne pouvait pas se produire, d'abord, à cause de la sagesse des tribunaux, ensuite, et surtout, parce que le Ministre de la guerre, seul, commandait.

Légalité des décisions des Commissions de Réseaux.

La clause d'irresponsabilité.

Il n'était pas possible d'éviter la difficulté. Déclarer que rien n'était changé et qu'à l'occasion des litiges les juges étaient libres,

(1) Montpellier, 23 décembre 1915 (D. P. 16-2-59), 2 arrêts. Lyon, 25 mai 1916 (Ann. ch. de fer et tr. 1917-1-50).

(2) Civ., 15 mai 1922 (Ann. ch. de fer et tr. 23-1-69).

suivant les circonstances, d'admettre ou de refuser l'exception de force majeure prévue par le code de commerce, était une solution très simple qui avait servi pendant la guerre de 1870 mais qui se heurtait en 1914, à l'organisation prévue par le législateur. En fait, l'autorité militaire avait pris possession des chemins de fer, à tous les échelons de la hiérarchie les commissions militaires fonctionnaient. Ces commissions allaient prendre des décisions qui, parce que l'administration de la guerre et les tribunaux n'avaient pas adopté la solution qui convenait, ont jeté un trouble profond dans les rapports juridiques des parties.

Le Ministre de la guerre, la Cour de cassation ont déclaré que les textes de 1877 et de 1913 n'ont pas eu pour effet de déposséder les compagnies et de leur enlever leurs juges naturels. Les expéditeurs et les destinataires ne connaissaient donc que les réseaux. Lorsqu'il s'est agi d'apprécier la légalité des décisions des commissions de réseau, ce sont les tribunaux judiciaires qui, d'abord, ont eu à se prononcer.

Le problème était grave. Les transports commerciaux qui avaient été suspendus à la mobilisation furent repris dans le courant du mois d'août généralement à partir du 19^e jour de la mobilisation (1), mais la décision de la commission des réseaux qui portait cette nouvelle à la connaissance du public déclarait qu'ils auraient lieu « sans responsabilité ni garantie d'aucune sorte ». C'était, pour la période transitoire, la suspension des règles des articles 103 et 104 du code de commerce. C'est le plus gros problème de droit qui se soit posé pendant la guerre de 1914.

La lettre adressée le 7 juin 1913 par le Ministre de la guerre au Directeur du Syndicat national et Mutuelle Transports réunis (B. An. 13-4-26) précise qu'« aux termes de l'art. 19 du Règlement sur les transports stratégiques, c'est au Ministre de la guerre qu'il appartient d'autoriser la reprise et les conditions des transports commerciaux. C'est par application de cette disposition que, jusqu'au 1^{er} Novembre 1914, ces transports, supprimés en principe, ont été tolérés en fait, mais n'ont été autorisés qu'aux conditions compatibles avec les circonstances. Il va de soi que les transports acceptés pendant cette période ne pouvaient être effectués aux conditions de délai et de responsabilité du droit commun, et que les compagnies de chemin de fer, tenues de mettre à la disposition de l'autorité militaire tout leur personnel et tout leur matériel, et d'exécuter, conformément aux ordres de l'autorité militaire, tous les transports nécessaires pour les besoins de l'armée, étaient dans l'impossibilité absolue d'assurer les transports commerciaux dans les mêmes conditions qu'en temps de paix.

« Afin de ne pas arrêter la vie commerciale du pays j'ai consenti à ne pas empêcher, pendant une aussi longue période, tous les

(1) V. Dépêche du Ministre de la guerre aux Préfets du 18 août 1914 (B. An. 13-2-201).

transports commerciaux et j'ai donné des ordres aux commissaires de réseau, pour fixer, en mon nom, suivant les circonstances spéciales à chaque réseau, les conditions auxquelles les expéditeurs devraient se soumettre pour être autorisés à effectuer des transports commerciaux. »

Le Ministre de la guerre a pris une décision dont il revendique très nettement la paternité, mais on remarquera cependant la confusion qui subsiste toujours entre les pouvoirs qui ont été conférés au Ministre, dont il use, et l'autonomie dont jouissent les compagnies puisqu'on s'obstine à leur accorder encore une personnalité.

Du moment que l'on reconnaît le caractère commercial des réseaux, étant donné que ce sont eux qui contractent avec les expéditeurs, de quel droit le Ministre de la guerre, qui est chargé de la conduite des opérations militaires, s'immisce-t-il dans les questions de responsabilité dont la solution n'a pas de rapport nécessaire avec les opérations militaires? L'objection est logique. Aussi M. Sarrut (B. An. 13-2-201) déclare-t-il qu'« il paraît juridique de refuser tout effet légal à la clause et de décider que les transports commerciaux ont eu lieu, à partir du 20 août 1914, exactement à partir de la date des affiches, conformément au droit commun, tel qu'il résulte de l'art. 103 Code commerce » (1).

Les particuliers intentaient une action contre les compagnies, qui s'abritaient derrière la décision des commissions de réseau. Les tribunaux de l'ordre judiciaire pouvaient-ils, sans violer le principe de la séparation des pouvoirs, apprécier la légalité de cette décision? Quel était son caractère?

Les principes de l'appréciation par les tribunaux judiciaires de la légalité des actes administratifs ont été posés le 16 juin 1923 par le tribunal des conflits à propos de l'affaire Septfons (D. 24-3-41, concl. Matter ; S. 23-3-49, note Hauriou). Il faut distinguer selon que l'acte en cause est un règlement ou au contraire un acte particulier, individuel, spécial (2). Est-ce un acte particulier, les tribunaux judiciaires doivent l'appliquer mais ne peuvent ni en apprécier la légalité, ni même l'interpréter. Que si, au contraire, on se trouve en présence d'un règlement, c'est-à-dire d'un acte administratif, décret ou arrêté, qui pose des règles d'une généralité au moins relative, qui s'imposeront à une collectivité plus ou moins importante, à un public, les tribunaux judiciaires peuvent le cas échéant l'interpréter, mais ne peuvent en apprécier la légalité, sauf en matière de simple police.

Telle n'était pas jusqu'à la décision du tribunal des conflits la doctrine de la Cour de Cassation. Elle convenait qu'elle ne pouvait interpréter un acte administratif spécial ni en apprécier la légalité.

(1) Et sa note au B. An. 16-2-41 ; en ce sens, voir note au D. 16-2-51 signée L. S., et la note de M. Albert Wahl au S. 17-2-1.

(2) Voir à ce sujet M. Waline, op. cit. p. 63 et s.

mais elle soutenait en ce qui concerne l'acte réglementaire, qu'elle avait un pouvoir d'interprétation, et, plus généralement, un pouvoir d'appréciation de la légalité : Civ. 15 mai 1922, précité ; 9 novembre 1921 (D. 23-1-153 ; G. P. 21-2-574)

En présence de la clause de non-responsabilité insérée par les commissions de réseaux, quelle a été la réaction de la jurisprudence ?

« Un texte précis n'ayant pas modifié les règles de responsabilité (sauf en matière de délai) jusqu'au 1^{er} novembre 1914, le droit commun doit s'appliquer et, en particulier, la loi du 17 mars 1905, qui est d'ordre public.

« La décision de la commission des réseaux est illégale comme ne reposant sur aucun texte. Elle ne constitue pas un acte administratif, les signatures des Commissaires ne se référant pas à une délégation et la décision n'ayant pas été soumise à l'approbation ministérielle », Grenoble, 8 mars 1916 (D. P., 16-2-65).

La Cour de Montpellier (arrêt du 16 décembre 1915, D. P., 16-2-57), en appelle au bon sens : « il serait étrange que les compagnies de chemins de fer aient été placées sous un régime plus dur et plus sévère, pendant les mois de septembre et d'octobre, époque à laquelle la mobilisation s'achevait à peine, qu'à partir du 1^{er} novembre 1914, où elles n'ont eu à répondre que de leur faute lourde. » Elle reconnaît, d'ailleurs, que, basée sur le règlement annexé au décret du 8 décembre 1913 qui a force de loi et a pu par suite modifier régulièrement l'art. 103, C. com., la clause d'irresponsabilité a une valeur légale.

Les Tribunaux et Cours d'Appel se sont divisés, mais dans la grande majorité, ils ont admis l'illégalité de cette clause (1).

La Cour d'Appel de Rennes (arrêt du 6 février 1917 D. P., 17-2-80), déclarait que la question de savoir si les décisions ministérielles qui, autorisant la reprise des transports commerciaux, ont exonéré les compagnies de chemins de fer de la responsabilité des pertes et d'avaries, sont légales, est une question préjudicielle d'ordre administratif, qui échappe à la compétence de l'autorité judiciaire. C'est l'affaire Saupiquet sur laquelle se prononcera le Conseil d'Etat en même temps qu'il statuera dans l'affaire Vion.

(1) Pour la légalité : Nîmes (ch. correct.), 22 juillet 1915 (B. An. 16-2-30) ; Montpellier, 16 décembre 1915 (B. An. 16-2-45) ; Trib. Com. Seine, 16 nov. 1915 (ibid. p. 102) ; Trib. com. Celte, 11 mai 1915 (ibid. p. 115) ; Montpellier, 28 janvier 1916 (ibid. p. 117), 3 fév. 1916 (ibid. p. 124) ; Poitiers, 31 janvier 1916 (ibid. p. 118).

Contre la légalité : trib. com. Beaune, 4 mai 1915 (B. An. 16-2-48) ; trib. com. Lyon 2 juillet 1915 (ibid. p. 23) ; trib. civ. d'Albertville, 4 décembre 1914 ; Chambéry, 26 juillet 1915 (ibid. p. 35) ; trib. com. Chalon-sur-Saône, 14 juin 1915 (ibid. p. 110) ; Dijon, 17 janvier 1916 (ibid. p. 113) ; Grenoble, 8 mars 1916 (ibid. p. 129) ; trib. com. Grenoble, 26 mars et 21 mai 1915 (ibid. p. 132 et 137) ; Grenoble, mars 1916 (ibid. p. 139 et 134) ; trib. civ. de Dié, 22 juin 1915 (ibid. p. 143) ; Grenoble, mars 1916 (ibid. p. 146) ; trib. de com. d'Amiens, 19 octobre 1915 (ibid. p. 137) ; Amiens, 8 mars 1916 (ibid. p. 160) ; trib. com. de Compiègne, 17 sep. 1915 (ibid. p. 162) ; Amiens, 22 mars 1916 (ibid. p. 164) ; Paris, 8 avril 1916 (ibid. p. 166) ; trib. civ. d'Ant, 7 août 1915 (ibid. p. 172) ; Nîmes, 8 mai 1916 (ibid. p. 174) ; trib. civ. de la Seine, 4 janvier 1916 (D. P. 16-2-61).

Si la Cour de Rennes renvoie les parties à se pourvoir devant les tribunaux administratifs, c'est qu'il était intervenu la décision du tribunal des conflits du 29 juillet 1916 (D., 16-3-57).

L'affaire Vion et fils revêt un grand intérêt doctrinal, son importance pratique est bien réduite, car lorsque le tribunal des conflits, le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation ont tranché définitivement la question de la légalité de la clause d'irresponsabilité, la période d'incohérence avait pris fin, le préjudice était causé, irrémédiable.

Le 30 janvier 1915, la compagnie française des extraits tinctoriaux et tannants expédie du Havre à MM. A. Vion et fils, en gare de St-Roch à Amiens, 25 fûts d'huile de graines. Deux de ces fûts ont été crevés en cours de route. Les destinataires assignent la compagnie en paiement de la somme de 317 francs, représentant le préjudice subi.

L'arrêté ministériel du 1^{er} novembre 1914 n'étant pas en cause dans l'espèce, la compagnie, pour repousser cette demande, se fonde sur la décision de la commission du réseau du chemin de fer du Nord, du 19 août 1914.

Le tribunal de commerce d'Amiens (19 octobre 1915, B. An., 16-3-157), estime que cette décision n'a pas force de loi et ne saurait faire échec aux dispositions non abrogées de l'art. 103 du code de commerce.

En appel, le Préfet de la Somme ayant adressé à la Cour un déclinatoire de compétence, celle-ci le rejette (1), en faisant la distinction de la Cour de Cassation entre les actes individuels et les actes réglementaires et en déclarant que la décision de l'autorité militaire qui a autorisé la reprise des transports commerciaux sur certaines parties du réseau des chemins de fer de la Compagnie du Nord, sous réserve que ces transports seraient effectués sans responsabilité ni garantie d'aucune sorte pour cette compagnie, a été prise en exécution des droits que lui confère la loi de 1888 (art. 22 et 23) et le décret de 1913 (art. 19 et 30) et que, par suite, cette décision ne constitue pas un acte administratif proprement dit, mais une disposition réglementaire dont il appartient aux tribunaux d'apprécier la légalité et d'interpréter les termes. C'est donc à bon droit, ajoute la Cour, que le tribunal de commerce a déclaré que cette décision n'avait pu abroger les dispositions de l'art. 103 du code de commerce.

Le Préfet élève le conflit et le Tribunal des conflits est saisi du litige.

Devant cette haute juridiction, M. le Commissaire du Gouvernement Blondel souligne que « l'exonération de la responsabilité a été inspirée, non par l'intérêt pécuniaire de la compagnie, mais par le souci d'éviter que le service commercial ne nuisît au service

(1) Amiens, 8 mars 1916 (D. P. 16-2-170).

militaire et n'entravât l'exécution des mesures qu'il comporte. » Il fait appel à la théorie des actes d'autorité et des actes de gestion, les premiers échappant à l'appréciation des tribunaux judiciaires et déclare que la décision du Commandant en chef est véritablement un acte de la puissance publique et qu'en édictant la clause d'irresponsabilité, « il a obéi à d'impérieuses préoccupations d'ordre militaire. »

Le 29 juillet 1916, le Tribunal des conflits rendait sa décision (D. 16-3-57, B. An., 16-2-219).

« Considérant que les ordres donnés par l'autorité militaire, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par les textes précités (l. de 1888, d. de 1913), n'ont pas, comme le décide la Cour d'Amiens, le caractère de règlements venant compléter une loi, en exécution d'une délégation qui y est contenue, qu'ils constituent des actes de la puissance publique, ayant pour objet de pourvoir, dans des circonstances exceptionnelles résultant de l'état de guerre, aux besoins de la défense nationale dont il incombe au Gouvernement d'assurer l'organisation ; que de tels actes échappent à l'appréciation de l'autorité judiciaire, qui ne peut se prononcer sur leur légalité ; et que cette règle s'applique spécialement aux arrêtés pris par le Commandant en chef pour autoriser l'ouverture au service commercial de certaines lignes du réseau des armées, ainsi qu'aux ordres de service des commissions de réseau formant le complément nécessaire des dits arrêtés et s'incorporant avec eux. »

M. Sarrut, dans sa note au Bulletin annoté, sous cet arrêt, estime que le Tribunal des conflits n'a pas jugé qu'il s'agissait en l'espèce d'un acte administratif proprement dit, qu'il en a fait un acte d'une nature spéciale auquel, vu les circonstances exceptionnelles, obéissance était due jusqu'à la décision du Conseil d'Etat ; et le Procureur Général près la Cour de Cassation conclut : « le droit pour l'autorité judiciaire d'examiner la légalité des règlements administratifs, affirmé par les arrêts de la Cour de Cassation, fréquemment appliqué, ne pourrait être considéré comme supprimé que par un arrêt de principe, motivé en droit avec précision et netteté » (1).

L'affaire Vion et fils fut donc portée devant le Conseil d'Etat (2).

On fit valoir les arguments qui avaient eu une si bonne fortune devant les tribunaux et cours d'appel : l'art. 403 code com. est impératif, son caractère d'ordre public a été renforcé par la loi du 17 mars 1905 (loi Rabier). Dès lors, et admettrait-on que des textes spéciaux aient conféré à l'autorité militaire, en temps de guerre, la haute main sur le service des chemins de fer, cette législation ne pouvait porter atteinte aux règles de droit qui constituent les bases du contrat de transport et faire revivre des clauses d'exoné-

(1) La question a été tranchée le 16 juin 1923 par l'arrêt Septfonds, précité.

(2) C. E. 1^{er} août 1919 (D. 20-3-9 et s. avec les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Riboulet).

ration de responsabilité que l'art. 103 avait précisément pour but de prohiber d'une manière formelle. Le Haut-Commandement ne pouvait pas s'immiscer dans les stipulations du contrat pour en modifier la structure juridique dans l'intérêt des Compagnies. Il pouvait interdire d'une façon complète le trafic commercial en temps de guerre : mais dès qu'il en ordonnait la reprise totale ou partielle, cette reprise ne pouvait s'effectuer que dans les conditions du droit commun.

Nous ne saurions trop attirer l'attention sur les remarquables conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Riboulet. Il dit ce qu'il fallait dire et comme il convenait. Nous approuvons pleinement sa position juridique.

« Les termes de la loi de 1888 », dit-il, « incarnent la formule du pouvoir discrétionnaire la plus complète ; si l'on évoque l'ordre public, c'est ici qu'il se trouve engagé, et si l'on parle d'un droit impérieux, c'est à cette législation spéciale que s'attache le caractère d'un véritable impératif catégorique de nécessité nationale.

« *Il y a absorption complète du réseau ferroviaire par le service public armé.* »

« L'art. 103 C. com., a été édicté pour des périodes d'exploitation où le voiturier jouit de la pleine possession de ses facultés industrielles. Le concessionnaire du service public ne peut être contraint équitablement au transport dans des conditions de délai et de sécurité dont il reste garant que s'il est assuré du jeu normal des clauses de sa concession et de la disposition entière de ses capacités techniques. »

La limitation de la responsabilité a été décrétée dans l'intérêt de la défense nationale, car « il était à redouter que, sous la menace d'une responsabilité pécuniaire qu'elles n'avaient plus les moyens techniques d'assumer, les Compagnies ne cherchassent à porter leurs efforts sur une exploitation privée dont la précarité réclamait tous leurs soins en sacrifiant les transports militaires. »

Le Conseil d'État suivit son Commissaire du Gouvernement et, s'appuyant sur les termes mêmes employés par la loi de 1888 et le décret de 1913, déclara qu'il appartenait à l'autorité militaire, maîtresse de décider s'il y avait lieu ou non à la reprise des transports commerciaux, de rechercher et de déterminer, en s'inspirant des possibilités du moment, les conditions techniques, juridiques ou autres auxquelles ces transports seraient soumis ; et que « ses pouvoirs ne sauraient se trouver limités par les dispositions de la législation du temps de paix, à l'application de laquelle l'art. 22 précité de la loi des 13 mars 1875-28 décembre 1888 a eu précisément pour but de la soustraire » (1).

La Cour de cassation a eu, de son côté, à se prononcer sur la légalité des décisions des Commissions de réseaux. Au lieu de déclarer, comme la plupart des cours d'appel, qu'il y avait là un acte

(1) V. C. E. 29 décembre 1922 (Ann. ch. de fer et tr. 23-4-34).

réglementaire soumis à appréciation, elle décida que ces mesures, variables suivant les circonstances de la guerre, et spéciales à l'événement qui les détermine comme à la compagnie qu'elles concernent, n'avaient pas le caractère général de règlement administratif, mais que c'étaient des actes administratifs proprement dits, spéciaux et individuels dont la légalité ne pouvait être appréciée que par la juridiction administrative (1). Peut-être, intervenus après l'arrêt Septfons, les arrêts de la Chambre civile eussent attribué aux décisions en cause le caractère de règlements. Nous pensons que c'est bien celui qu'on doit leur reconnaître.

Pour montrer le chaos juridique qu'engendrait l'inapplication des règles de bon sens — le droit n'est le plus souvent que le bon sens mis en formules — indiquons le curieux jugement du tribunal de commerce de Beaune, du 4 mai 1913 (B. An., 16-2-18), qui déclarait que, jusqu'au 1^{er} novembre 1914, les compagnies étaient restées soumises au droit commun et condamnait la compagnie P.L.M. à réparer le dommage subi par l'expéditeur, « dans la mesure où elle pourrait elle-même obtenir de l'État, après la guerre, réparation de ce dommage ». N'aurait-il pas été plus simple de dire que les compagnies n'avaient plus la gestion du service public des transports et que c'est l'État qui devait, le cas échéant, être mis en cause.

L'arrêté du 1^{er} Novembre 1914. — Le problème de la faute lourde.

Les arrêtés des commissions de réseaux n'ont pas constitué, pendant la guerre de 1914, le seul problème juridique. L'arrêté ministériel du 1^{er} Novembre 1914, qui était un premier aménagement à l'irresponsabilité complète des compagnies, un pas timide vers le retour au droit commun, a donné lieu à deux difficultés : était-il légal ? à qui incombait la charge de la preuve ?

Le Ministre de la guerre écrivait le 30 Novembre 1914 (B. An., 15-1-17), au Président de la Chambre de commerce de Marseille : « Malgré les charges énormes que les opérations de la guerre ont fait peser sur notre réseau ferré, mon Administration a eu, dès la première heure, le souci de concilier, dans toute la mesure du possible, son devoir au point de vue militaire avec les intérêts économiques du pays ; les affiches successives apposées dans les gares ont indiqué les extensions graduellement données aux transports commerciaux ; mais il ne nous échappe pas que les conditions dans lesquelles ils s'effectuent sont loin d'être devenues normales ; le règlement sur les transports stratégiques continue de recevoir son application ; les compagnies ne disposent toujours pas librement de leur personnel et de leur matériel ; dans ces conditions, il était impossible de maintenir leur responsabilité normale : à une dimi-

(1) Civ., 14 février 1922 (D. 23-1-35) ; 11 avril 1922 (Ann. chemins de fer et tr. 23-1-63).

nution de moyens d'action devait correspondre une diminution de responsabilité. Les considérations qui s'imposent à tous, en ce qui concerne la suppression de toute garantie en matière de retards ont également leur valeur pour les pertes et les avaries. »

Il fallait faire quelque chose, mais comment? Le Ministre de la guerre indiquait nettement dans ses lettres qu'il étendait son autorité sur les chemins de fer, cependant, il ne pensait pas que l'État était devenu transporteur au lieu et place des compagnies. Celles-ci ayant conservé leur caractère d'entreprises commerciales étaient soumises à la responsabilité de l'art. 103 code commerce. Sur l'ordre du Ministre, la reprise des transports commerciaux s'était effectuée « sans responsabilité ni garantie d'aucune sorte », mais outre que la légalité de cette exonération était discutée, il convenait de donner dans une certaine mesure satisfaction aux protestations du commerce en limitant l'irresponsabilité des réseaux.

Par une mauvaise application des textes, comme nous l'avons vu au chapitre précédent (législation), le Président de la République, visant la loi du 5 août 1914, qui lui donnait le droit de prendre par décret en Conseil des Ministres toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'exécution ou suspendre les effets des obligations commerciales ou civiles, décrétait que les conditions de délai et de responsabilité dans lesquelles sont effectués les transports commerciaux seraient arrêtées par le Ministre de la guerre, pour chaque réseau, sur la proposition de la Commission du réseau (D., 29 octobre 1914).

Sur ce décret, le Ministre de la guerre exonérait les compagnies de toute responsabilité pour fait de retard et de ses conséquences et les déclarait responsables des pertes et avaries résultant d'une faute lourde de leurs agents (A. M., 1^{er} novembre 1914).

M. Sarrut, qui avait déclaré illégale la clause d'irresponsabilité insérée dans les décisions des Commissions militaires, ne conteste pas la légalité de l'arrêté du 1^{er} novembre pris régulièrement et par délégation d'une loi : ses dispositions sont obligatoires (B. An., 16-2-11).

Par contre, M. René Roger (1) met en doute la légalité des arrêtés qui modifient le droit commun de la responsabilité. Il remarque, en particulier, que la loi du 5 août 1914 autorise le Gouvernement à *suspendre* les effets des obligations commerciales ou civiles et non à les *supprimer*. Evidemment, les mots suspendre et supprimer ne sont pas synonymes, mais l'arrêté du 1^{er} novembre n'emploie ni l'un ni l'autre. Comme il s'agit d'une législation particulière, due à des circonstances exceptionnelles, on peut estimer que l'objection de M. Roger n'a pas un fondement solide : toute cette législation du temps de guerre est essentiellement transitoire. L'application des règles ordinaires de la responsabilité n'est donc que suspendue.

(1) R. Roger, op. cit. n° 179.

M. Albert Wahl dans une excellente note au Sirey (17-2-5), ne pense pas que la loi du 5 août 1914 ait autorisé le chef de l'État à modifier les règles de responsabilité, car si l'affirmative était admise un décret pourrait supprimer toutes les responsabilités, ce qui serait grave. M. Wahl estime que le Gouvernement a le droit d'établir des moratoires, mais qu'il n'a pas celui d'exonérer un débiteur de ses dettes.

Dans une logique parfaite, il voit l'illégalité de l'arrêté du 1^{er} novembre, dans le fait que le Ministre a cru lui-même devoir se couvrir par le décret du 29 octobre. La loi de 1888, le décret de 1913, lui donnaient des droits directs sans les subordonner aucunement à l'intervention d'un décret ; on ne comprend donc pas pourquoi le Ministre de la guerre qui, le 31 juillet 1914, se reconnaissait le droit de réglementer le service des chemins de fer en temps de guerre par un arrêté, ait cru devoir quelques mois plus tard s'appuyer sur un décret qui lui aurait donné délégation du Chef de l'État.

Alors, il y a lieu de se demander si les arrêtés ministériels se sont prononcés en vertu des lois et décrets qui donnent, pour le cas de guerre, la direction des Chemins de fer au Ministre de la guerre, ou en vertu d'une sous-délégation émanée du Président de la République. Dans le premier cas, tous ses arrêtés sont valables et le visa du décret du 29 octobre est superfluetoire, dans le second, les décrets antérieurs sont illégaux et, donc, nul l'arrêté du 31 juillet 1914 qui, en même temps qu'il réquisitionne les moyens de transport, supprime la responsabilité pour retard et a été interprété comme ayant également supprimé la responsabilité pour pertes et avaries (voir Montpellier, 15 juillet 1913 et 3 février 1916 (S. 17-2-1). Nous avons dit que de nombreux tribunaux n'ont pas reconnu au Ministre le droit de statuer sur la responsabilité.

De plus, on pourra facilement obtenir l'annulation des arrêtés basés sur le décret du 29 Octobre. En effet, s'il n'y a pas moyen de faire déclarer inconstitutionnelle la délégation donnée par le Parlement au Président de la République on fondera son recours en annulation sur le fait que l'habilitation donnée au Chef de l'État était personnelle et ne l'autorisait pas, à son tour, à sous-déléguer ses pouvoirs. On soulignera aussi que la sous-délégation avait été donnée au Ministre de la guerre seul et que de nombreux arrêtés ministériels, dont l'important arrêté du 31 mars 1915, ont été pris par le Ministre de la guerre et le Ministre des travaux publics ou le Ministre du commerce.

Ainsi, en refusant de reconnaître au Ministre de la guerre des pouvoirs propres, on arrive à considérer comme nulle toute la législation de la guerre de 1914. Ce n'est pas un jeu de l'esprit. C'est la conséquence parfaitement juridique de la méconnaissance du sens des mots de la langue française : « Le service des chemins de fer relève tout entier de l'autorité militaire », « le Ministre de la guerre dispose des chemins de fer », « le Ministre autorise, lorsqu'il le juge

utile, la reprise partielle ou complète des transports commerciaux », sont les expressions employées par le législateur et qui, à notre avis, se suffisent et n'ont pas besoin d'interprétation.

La Cour de Cassation (1) reconnaît implicitement la légalité de l'arrêté du 1^{er} novembre, en déclarant que de l'art. 2 de la loi du 5 août et du décret du 29 octobre 1914, il résultait que cet arrêté ne constituait pas un acte administratif spécial et individuel, mais un règlement administratif dont les dispositions générales, rendues en vertu des pouvoirs délégués au Ministre de la guerre, participent ainsi du caractère de la loi.

Le décret du 29 Octobre, précisait-elle (2), s'applique également aux lignes du réseau des armées sur lesquelles le général en chef autorise la reprise du trafic commercial dans les conditions fixées par le Ministre de la guerre.

Une fois admise la légalité de l'arrêté, il s'agit de déterminer à qui incombe la preuve de la faute lourde dont l'existence engagera pleinement la responsabilité de la Compagnie, à moins que la cause de cette faute ne puisse être rattachée à l'état de guerre.

Reprenons le principe :

1° La Compagnie est irresponsable ;

2° Elle répond pleinement de sa faute lourde, à moins que la cause de la faute ne soit due à l'état de guerre.

On voit l'intérêt de résoudre le problème de la preuve : suivant que le transporteur ou l'expéditeur en aura la charge, le chemin de fer se trouvera généralement responsable ou irresponsable.

Il est assez difficile, en effet, de déterminer la frontière qui sépare la faute lourde de la faute légère.

En quoi la faute lourde consiste-t-elle ? « Dans le fait », nous dit Pothier, « de ne pas apporter aux affaires d'autrui le soin que les personnes les moins soigneuses et les plus stupides ne manquent pas d'apporter à leurs affaires » (3). Définition essentiellement subjective. Sa division tripartite des fautes a été abandonnée par les rédacteurs du Code civil sensibles aux critiques de Le Brun et l'art. 1137 a adopté le critérium du bon père de famille qui n'offre pas une objectivité plus grande. Le Code civil n'a pas reproduit la division de Pothier, mais M. H. Lalou découvre dans nos lois une gamme complète : la faute très légère, la faute légère, la faute volontaire, la faute inexcusable, la faute lourde, la faute intentionnelle, le dol.

M. Josserand (D., 1933-1-49) dit que « la faute lourde est une énormité qui dénonce l'incapacité, l'inaptitude du coupable à s'acquitter des obligations dont il est tenu, de la mission contractuelle qui lui incombe. »

Il semblerait donc exagéré d'attribuer le caractère de faute lourde à des faits constituant seulement des maladresses, de simples

(1) Civ., 9 novembre 1921 (D. 23-1-153, G. P. 21-2-574).

(2) Civ., 2 avril 1922 (Ann. ch. de fer et tr. 23-1-75).

(3) Cité par H. Lalou : « La gamme des fautes », chronique D. H. 40, n° 9.

fautes d'exploitation, enfin de simples négligences d'autant plus vénielles qu'il est équitable de tenir compte de la situation à laquelle le chemin de fer a dû faire face pendant une longue période et du surmenage qui en résultait pour les agents.

La jurisprudence apprécie souverainement les faits de la cause admettant que la faute invoquée est une faute lourde et une faute légère.

C'est ainsi que n'ont pas été reconnus comme constituant la faute lourde :

— La perte, en elle-même, de la marchandise, qu'il s'agisse de la perte partielle (trib. com. Seine, 16 nov. 1915, Ann. 16-1-46 ; trib. com. Embrun, 17 nov. 1915, Ann. 16-1-245 ; Nîmes, 22 juillet 1915, Ann. 16-1-13) d'une perte importante (Montpellier, 2 juin 1917, Ann. 17-1-216) ou même de la perte totale (trib. civ. de Rambouillet, 2 février 1916, Ann. 16-1-260 ; trib. civ. Tonnerre, 16 février 1917, Ann. 17-1-18 ; Castres, 29 octobre 1916, B. T., 1907-13).

— Un choc violent (Montpellier, 23 décembre 1915, Ann. 16-1-172).

— Des avaries à des marchandises (trib. com. Bernay, 18 février 1916, Ann. 16-1-266 ; Pau, 18 octobre 1915, Ann. 16-1-56 ; Bordeaux, 20 décembre 1915, Ann. 16-1-184 ; 27 mars 1916, Ann. 16-1-368 ; Montpellier, 16 décembre 1915, Ann. 16-1-132 ; trib. com. de Marseille, 15 octobre 1915, Ann. 16-1-193).

— La non-concordance de la marchandise avec l'acquit de la régie (trib. correc. Bayonne, 18 octobre 1915, Ann. 16-1-192).

— L'accident occasionnant la perte d'un animal (Montpellier, 4 novembre 1915, Ann. 16-1-37 ; Riom, 10 avril 1916, Ann. 16-1-256) ou le défaut de surveillance de l'animal (Montpellier, 3 février 1916, Ann. 16-1-289).

— L'incendie (Poitiers, 31 janvier 1916, Ann. 16-1-177).

— Un transbordement défectueux (Montpellier, 19 février 1916, Ann. 16-1-198).

— Le vol (Montpellier, 16 juin 1916, Ann. 16-1-391).

— Le scindement d'une expédition et la perte partielle ultérieure (Montpellier, 23 février 1917, Ann. 17-1-207).

Par contre, le tribunal de commerce de Perpignan (12 mars 1915, B. Ann. 15-2-210) et celui de Périgueux (28 mars 1915, *ibid.* p. 26) décident que la soustraction d'une marchandise apportée par elle-même la preuve directe, indiscutable de la faute lourde.

Le fait par la compagnie d'avoir employé une bâche percée, insuffisante pour protéger une marchandise particulièrement susceptible d'être détériorée par la pluie constitue une faute lourde, déclare la cour d'Agen, le 20 juillet 1915, qui repousse l'excuse présentée par la compagnie observant que les wagons fermés sont, depuis la mobilisation, obligatoirement réservés aux transports militaires et que le bâchage a été fait aussi bien que possible avec le seul matériel laissé à sa disposition par l'autorité militaire qui dispose de tout, y compris des ateliers de réparation.

Autre espèce intéressante : le 20 novembre 1914, il est expédié de Golfe-Juan, en bon état d'emballage, un cadre de marmites et casseroles en terre cuite. A l'arrivée on constate qu'il y avait 44 pièces brisées. L'expert conclut à des chocs violents. Le tribunal civil d'Auch estime qu'il y a faute lourde de la compagnie et la condamne à payer la somme de 32 fr. 05 qui comprenait 33 % de manque à gagner. Ce qu'il faut relever dans ce jugement, ce n'est point tant l'appréciation que les magistrats ont faite de l'espèce qui leur était soumise, bien qu'on puisse estimer le préjudice minime, que le scandale, alors qu'une immense guerre retenait tous les efforts, d'avoir statué *ultra-petita*, le destinataire, en effet, n'avait rien demandé pour le manque à gagner. En définitive, le remboursement du prix sur facture lui fut accordé par la cour d'Agen (28 juillet 1915, D. P., 16-2-56) qui avait également admis la faute lourde contre la compagnie.

Qui prouvait cette faute ?

Le Ministre de la guerre écrit au Président du Comité directeur de l'Office des transports du Centre-Ouest (13 novembre 1914, B. An., 15-1-39) que l'arrêté du 1^{er} novembre n'a pas innové en ce qui concerne l'obligation de la preuve qui reste à la charge du transporteur. Son administration émet la même opinion, quelques mois plus tard, dans une réponse à une question écrite (J. O., 22 août 1915, p. 5991, 3^e colonne).

Le Ministre des Travaux publics se montrait encore plus sévère envers les compagnies : « mon administration a toujours considéré que la perte ou l'avarie de colis ne présentant pas de vice propre, suffisait à permettre au destinataire d'accuser de faute lourde le service du chemin de fer et qu'il appartenait alors à ce dernier de démontrer soit qu'il n'y avait pas eu de faute lourde, soit que la faute commise était la conséquence de l'état de guerre (1) ».

Dans sa note au Bulletin annoté (15-2-202), M. Sarrut décide que c'est au demandeur de prouver la faute lourde de la compagnie et à celle-ci de démontrer que la faute lourde se rattache à l'état de guerre. Il constate que la preuve de cette faute est irrecevable s'il s'agit d'avaries ou de déchets, conséquences de la durée du transport et croit que la compagnie ne pourrait exciper de la faute de l'expéditeur, du vice propre de la chose ou d'un cas de force majeure.

M. Sarrut pense que cette dernière règle résulte du texte de l'arrêté ministériel. Il nous semble, au contraire, que cet arrêté pose le principe d'irresponsabilité dans les cas où très certainement elle n'interviendrait pas, c'est-à-dire lorsque la marchandise n'est pas affectée d'un vice propre, lorsque l'expéditeur n'a commis aucune faute ou lorsque durant le parcours il ne se produit aucun événement irrésistible et imprévisible. Si le transporteur démontre

(1) Lettre du 13 mars 1915 au Président de la Chambre de commerce de Narbonne (B. An. 16-1-12).

la cause étrangère de l'art. 1147 du Code Civil, il n'est pas responsable de l'inexécution de son obligation et, par conséquent, l'arrêté du 1^{er} novembre ne peut trouver application.

De son côté, M. A. Wahl (S. 17-2-4) estime que le droit commun en matière de transports consiste à obliger les compagnies à faire la preuve de l'absence de faute, les articles 1784 du Code Civil et 103 du Code de Commerce appliquant purement et simplement l'art. 1302 du Code Civil.

La jurisprudence s'est divisée (1), mais la Cour de Cassation, en de nombreux arrêts, a l'occasion d'affirmer très nettement son opinion et en profite pour contrôler les décisions par lesquelles le juge du fond admet ou exclut la faute lourde :

Première espèce (2).

« La faute lourde ne pouvant être présumée, il incombe à la partie lésée d'établir des faits constitutifs de cette faute.

« Attendu que, pour établir la faute de la compagnie et la condamner à indemniser les expéditeurs de la perte de ces colis, le jugement attaqué se fonde uniquement sur des hypothèses et des probabilités, à défaut de fait précis qu'il se déclare impuissant à constater à raison de l'imprécision des renseignements fournis par la compagnie ; qu'ainsi le jugement attaqué n'a pas légalement justifié sa décision... »

Deuxième espèce (3).

« En décidant qu'il incombe au demandeur de prouver la faute lourde et, d'autre part, que la perte des fûts ne constitue pas la faute lourde, l'arrêt attaqué n'a violé aucun des textes visés au pourvoi. »

(1) *En faveur des compagnies*. Trib. com. Chaumont, 26 mars 1915 (B. An. 15-2-214) ; Trib. com. Pau, 24 mars 1915 (Ann. ch. de fer et tr. 16-1-50) ; Trib. com. de la Seine, 16 nov. 1915 (An. 16-1-46) ; 4 janvier 1916 (G. T. 3 février 1916), 13 janvier 1916 (Ann. 16-1-138) ; Trib. cor. de Bayonne, 18 octobre 1915 (Ann. 16-1-192) ; Trib. com. Marseille, 13 octobre 1915 (Ann. 16-1-193) ; Trib. com. Embrun, 17 nov. 1915 (Ann. 16-1-245) ; Trib. civ. Rambouillet, 2 février 1916 (Ann. 16-1-260) ; Trib. com. Bernay, 18 février 1916 (Ann. 16-1-266) ; Trib. civ. de la Seine, 6 mars 1916 (Ann. 16-1-337) ; Trib. civ. de Tonnerre, 16 février 1917 (Ann. 17-1-181) ; Nîmes, 22 juillet 1915 (Ann. 16-1-13) ; Pau, 18 octobre 1915 (B. An. 15-1-98) ; Montpellier, 4 novembre 1915 (An. 16-1-57), 16 décembre 1915 (B. An. 16-2-11), 23 décembre 1915 (Ann. 16-1-172) ; Poitiers, 31 janvier 1916 (B. An. 16-2-93) ; Bordeaux, 20 décembre 1915 (Ann. 16-1-184) ; Montpellier, 19 février 1916 (Ann. 16-1-198) ; Riom, 10 avril 1916 (G. T., 15 novembre 1916) ; Montpellier, 3 février 1916 (Ann. 16-1-289) ; Bordeaux, 7 mars 1916 (G. T. 13, 14, 15 novembre 1916) ; Montpellier, 16 juin 1916 (Ann. 16-1-391) ; 23 février 1917 (Ann. 17-1-207), 2 juin 1917 (Ann. 17-1-216).

Contre les compagnies : Chambéry, 26 juillet 1915 (B. ann. 16-2-11) ; Agen, 28 juillet 1915 (ibid. 15-2-198) ; Trib. com. de la Seine, 28 mars 1915 (G. T. 8 juillet 1915) ; Trib. civ. de Marseille, 24 juillet 1916 (G. T. 13, 14, 15 novembre 1916) ; Trib. civ. de Carpentras, 13 octobre 1915 (B. Ann. 16-2-11) ; Trib. com. de la Seine, 11 janvier 1916 (ibid. 16-2-11) ; Trib. com. de Nice, 21 janvier 1916 (G. T. 26 février 1916).

(2) Civ. 11 avril 1922 (Ann. ch. de fer et tr. 23-1-63) ; 15 juin 1922 (ibid. p. 167) ; 20 décembre 1922 (ibid. p. 148).

(3) Civ., 9 mai 1922 (Ann. ch. de fer et tr., 23-1-66).

Troisième espèce (1).

« Attendu qu'assignée à l'occasion de trois colis postaux expédiés de Paris à Prades, le 21 juillet 1913, et parvenus à destination avariés, la Compagnie du Midi a soutenu que d'après l'article 1^{er} de l'arrêté du 1^{er} novembre 1914, elle ne pouvait être déclarée responsable qu'au cas de faute lourde de ses agents ;

« Attendu que le jugement attaqué l'a néanmoins condamnée à payer la valeur des objets avariés, le prix du transport et 25 francs à titre de dommages-intérêts, par ce motif « que l'arrêté du 1^{er} novembre 1914, n'est qu'une application du droit commun, puisqu'il n'admet de libération que dans le cas de force majeure dûment établie, et que la compagnie n'a ni fait, ni offert de faire cette preuve » ;

« Attendu qu'en statuant ainsi il a violé le texte sus-visé ;

« Par ces motifs.... casse. »

Bien qu'intervenant après la guerre, ces arrêts offrent un intérêt considérable parce qu'ils ont une portée générale. Ils doivent non seulement trouver leur application dans les litiges nés pendant la guerre de 1939, mais également dans toutes les matières où la faute lourde est invoquée (2).

L'arrêté du 31 Mars 1915.

La légalité de l'arrêté interministériel du 31 mars 1915 fut beaucoup moins discutée. Il revenait, par le régime de l'assurance, à la responsabilité de droit commun, les controverses étaient donc superflues. On peut reprendre, à son sujet, la discussion de principe que nous avons esquissée à propos de l'arrêté du 1^{er} novembre.

La décision du tribunal des conflits qui a fixé le caractère de cet arrêté est remarquable parce que c'est elle qui a tranché définitivement la question de savoir dans quelle mesure les tribunaux judiciaires pourraient apprécier les actes administratifs : « si (l'arrêté du 31 mars 1915) constitue un acte administratif en raison du caractère des organes dont il émane et si, dès lors, à ce titre, il appartient à la juridiction administrative seule d'en contrôler la légalité, il participe également du caractère de l'acte législatif, puisqu'il contient des dispositions d'ordre général et réglementaire et à ce dernier titre les tribunaux judiciaires chargés de l'appliquer sont compétents pour en fixer le sens, s'il se présente une difficulté d'interprétation au cours d'un litige dont ils sont compétemment saisis (3) ».

(1) Civ., 8 nov. 1922 (Ann. ch. de fer et tr., 23-4-68).

(2) L. 28 mars 1928 sur le régime du pilotage dans les eaux maritimes ; D. L. 1^{er} août 1936 sur les congés payés ; 18 juillet 1937 sur les voyageurs de commerce ; loi du 13 janvier 1939 sur les concierges... V. Josserand : La renaissance de la faute lourde sous le signe de la profession (D. H. 1939 chronique, p. 31).

(3) Trib. des conflits (16 juin 1923, précité).

Le tribunal des conflits établissait un compromis entre la jurisprudence du Conseil d'Etat et celle de la Cour de Cassation.

Plusieurs mois auparavant, la chambre civile avait reconnu la légalité de l'arrêté du 31 mars (1).

Nous avons dit (chapitre 2, Législation) qu'en cas de perte totale ou partielle, il pouvait être ajouté à l'indemnité due pour préjudice justifié, indemnité limitée à la valeur de la marchandise, aux lieu et jour de l'expédition (2), les frais, ou une **part proportionnelle** des frais, de douane, de transports et autres qui auraient pu être déboursés, la Cour de Cassation (Civ., 10 juillet 1922, Ann. 23-1-79) a estimé que ces termes étant restrictifs de la responsabilité de droit commun au point de vue des dommages-intérêts, il fallait entendre exclusivement les frais accessoires occasionnés par le transport lui-même (3).

TRANSPORT DES PERSONNES

Nous avons souligné le manque de cohérence de la jurisprudence dans l'interprétation des textes législatifs se rapportant à la guerre de 1914. La confusion s'accroît encore si on étudie la responsabilité des chemins de fer dans le transport des personnes.

Distinguons le transport des voyageurs ordinaires et celui des militaires.

1° Transport des voyageurs ordinaires.

Le droit commun est l'application des règles posées par l'art. 1147 du Code Civil : le chemin de fer doit conduire le voyageur sain et sauf à destination et il ne peut dégager sa responsabilité en cas d'accident qu'en démontrant la cause étrangère.

L'état de guerre constituera parfois très nettement cette cause étrangère. Il est évident que la compagnie ne peut être tenue pour responsable envers les victimes, lorsque le train commercial a subi les bombardements de l'aviation ennemie.

Le plus souvent l'accident est dû à une défaillance quelconque du personnel ou du matériel, qui en période normale appellerait une rigoureuse sanction, mais qui se rattache dans ces cas aux circonstances de la guerre. Les tribunaux admettront souverainement l'excuse de force majeure.

Un grave accident s'est produit le 17 octobre 1914, entre les

(1) Civ., 9 nov. 1924 (G. P. 24-2-376).

(2) V. Civ., 21 nov. 1922 (Ann. ch. de fer et tr. 23-1-129).

(3) Pour la légalité de l'A. M. du 7 juin 1915 ; V. Cass. 19 décembre 1921 (Ann. 23-1-71) ; 12 avril 1922 (ibid. p. 75).

gares de Marquise et d'Aubengue. Un train de réfugiés belges évacués de Calais sur Rouen a été tamponné par un train de houille. La Cour d'Appel d'Amiens (14 février 1917, B. Ann., 17-2-135), le tribunal civil de la Seine (12 juillet 1918) ont admis que l'accident était dû à un ensemble de circonstances étrangères à la Compagnie, qui dérivait de l'état de guerre et qui étaient constitutives de la force majeure, susceptible de mettre obstacle à l'application stricte des dispositions de l'art. 1147 du Code Civil.

Pourtant les victimes se prévalaient de deux fautes commises, l'une par le chef de gare, l'autre par le receveur : le chef de gare avait donné intempestivement un coup de sifflet interprété par le mécanicien du train de houille comme le signal du départ, le receveur avait laissé partir le train sans remettre au mécanicien son bulletin de pénétration lui faisant connaître que la voie sur laquelle il allait avancer était obstruée.

La Cour d'Amiens remarque que l'accident a eu lieu à une époque concomitante de celle où s'est produite la tragique course : dite « la course à la mer » ; que, depuis les premiers jours du mois, la ligne d'Abbeville à Calais était la seule voie de communication entre le nord de la France et le reste du pays et par conséquent l'objet d'une circulation extrêmement intense : 42 trains de troupes, suivis de trains de munitions et de ravitaillement, parcouraient journellement la voie montante, la voie descendante étant encore bien plus chargée, puisqu'elle avait à assurer, en outre du retour à vide des trains de troupes et de ravitaillement, le transport des trains de blessés, des trains de réfugiés belges et du matériel des chemins de fer belges ; qu'il était impossible, sous peine de voir les gares s'encombrer et la circulation s'arrêter, de laisser stationner les trains, qu'il fallait donc hâter leur mise en marche ; que, d'autre part, le personnel dont la compagnie disposait était extrêmement réduit et le service qui lui était imposé d'une « intensité folle », les agents de toute catégorie n'ayant plus d'heures de repos ni de durée de travail limitée, ne rentrant plus à leur domicile, couchant dans les fourgons ; que la besogne qu'ils avaient à fournir dépassait les limites des forces humaines, qu'ils étaient exténués et qu'en réalité l'exploitation de cette partie du réseau s'effectuait à ce moment-là dans des conditions absolument anormales qui ne permettait pas aux employés de la compagnie d'apporter dans leur service la même vigilance et la même circonspection qu'en temps ordinaire. De l'ensemble de ces faits et du non-lieu dont les agents incriminés avaient bénéficié, la Cour d'Amiens a conclu que l'accident était dû à des causes qui n'étaient pas imputables à la Compagnie.

Tout cela, au point de vue pratique fort intéressant, est, au point de vue juridique, banal. Ce qui l'est beaucoup moins, c'est d'observer que ces considérations sont intervenues alors que la Compagnie du Nord était exonérée de toute responsabilité par la décision de la commission du réseau du 19 août 1914, exonération

dont les compagnies avaient fait une condition formelle de la reprise du service commercial (1).

Il semble que l'accident se produisant le 27 octobre, la recherche des circonstances de fait était inutile et que la compagnie aurait dû être déclarée irresponsable, en vertu de la clause d'exonération.

Outre que la légalité de cette clause n'était pas unanimement admise, les tribunaux ont décidé, d'une manière tout à fait arbitraire, que dans tous les cas, elle ne s'appliquait pas au transport des voyageurs (Paris, 8 juillet 1916, D. 16-2-171). Cette opinion qui a été celle de la plus haute juridiction (Voir tribunal des conflits, 10 mars 1923, Ann. 23-1-42, S. 24-3-57, note de M. Hauriou) avait été adoptée par le Conseil d'Etat, dont les considérants nous paraissent contradictoires (2). Après avoir affirmé la légalité de la décision des Commissions des réseaux et reconnu que la législation particulière du temps de guerre donnait à l'autorité militaire, le droit d'établir des règles exorbitantes du droit commun, le Conseil d'Etat soutenait que la clause d'irresponsabilité n'était pas applicable au transport des personnes. Il tirait argument, tant de la rédaction de la décision, envisagée dans son ensemble, que du rapprochement de ladite décision avec les divers arrêtés ministériels qui s'y sont substitués dans la suite, en exécution du décret du 29 octobre 1914.

Nous ne partageons pas cette façon de voir. Le texte de l'arrêté de la Commission du réseau du Nord, dont nous avons donné extrait, nous paraît, au contraire, avoir une application générale. Nous avons indiqué ci-dessus l'état d'esprit des Compagnies qui avaient formellement réclamé l'exonération de leur responsabilité. La Commission militaire réglemente la reprise des transports. Différents paragraphes précisent les conditions d'admission et d'acheminement. C'est après les instructions se rapportant aux voyageurs, aux bagages, aux colis postaux et marchandises à grande vitesse, aux marchandises à petite vitesse que sont insérés les termes catégoriques : « ces différents transports seront faits aux prix ordinaires, mais sans responsabilité ni garantie d'aucune sorte, en raison des conditions actuelles de l'exploitation », « ces différents transports » suivent l'énumération précédente et l'englobent en totalité.

Quant à établir un rapprochement avec les décrets postérieurs, c'est un procédé qui est loin de donner une certitude. D'abord l'arrêté du 1^{er} novembre emploie l'expression de « transports commerciaux » et ces transports comprennent les marchandises à grande et petite vitesse, mais aussi les voyageurs. C'est bien ainsi que l'a compris le tribunal civil de la Seine (15 janvier 1916, D. P., 16-2-62) qui estime que l'application de l'art. 1147 du Code Civil a été suspendue par l'arrêté du 1^{er} novembre.

(1) Lettre du Ministre du Commerce, de l'Industrie et des P. T. T. au Président du Syndicat national du Com. en gros des Vins et Spiritueux de France, le 30 sept. 1914 (B. An. 16-1-11).

(2) C. E. 29 décembre 1922 (Ann. ch. de fer et tr., 23-1-34).

Ensuite, le texte de la commission se suffit par lui-même et ce n'est pas parce que le Ministre de la guerre aurait voulu réglementer seulement la matière qui donnait lieu aux protestations les plus vives de la part des commerçants et industriels que cette nouvelle organisation s'appliquerait rétroactivement à une période durant laquelle les transports commerciaux avaient été complètement supprimés pour être repris timidement, avec un caractère certain de précarité. Le Conseil d'État aurait dû moins évoquer les décrets postérieurs que les heures historiques que les Français ont vécues pendant plusieurs semaines. Lorsque l'arrêté du 1^{er} novembre est intervenu, la victoire de la Marne avait écarté toute crainte immédiate, le front était stabilisé à une centaine de kilomètres de Paris, mais au moment où les Commissions de réseau ont pris leur décision, qui pouvait prédire de l'avenir des chemins de fer français?

2° Transports des militaires.

Pour la Cour de Cassation, la question est très simple : militaires ou civils, le chemin de fer est tenu de les transporter sains et saufs à destination et s'il manque à cet engagement, il devra les dommages-intérêts prévus par l'art. 1147 du Code Civil.

Elle fait application de sa doctrine dans le cas d'un soldat permissionnaire retournant au front, avec un ordre de transport militaire, dans un train d'exploitation commerciale et grièvement blessé en gare de Châteauneuf-du-Cher et dans le cas de soldats transportés dans un train de permissionnaires formé sur réquisition de l'autorité militaire. Elle précise que les compagnies sont responsables au même titre, « que les militaires voyagent séparément ou en corps » (1).

Si nous avons fait des réserves sur la nécessité d'augmenter les charges des concessionnaires du service public des chemins de fer, nous avons convenu du parfait fondement juridique de l'obligation contractuelle de sécurité basée sur l'art. 1147. Mais cette obligation qui naît du contrat doit forcément disparaître lorsqu'il n'y a pas contrat. Nous croyons qu'il est très difficile de la reconnaître lorsque les militaires voyagent isolément. Disons tout net que ce n'est pas sérieusement qu'on peut tenter de la dégager, lorsqu'il y a transport collectif de militaires.

M. Mestre et M. Hauriou ont essayé d'expliquer la jurisprudence. Acceptant le droit positif, il fallait le justifier. Cette justification, malgré la haute autorité qui s'attache à des noms aussi considérables, n'est pas convaincante.

(1) Civ., 24 janvier 1922 (D. 23-1-155) ; 15 janvier 1923 (Ann. ch. de fer et tr., 23-1-47) ; 4 juillet 1922 (Ann. ch. de fer et tr., 23-1-46) ; 22 janvier 1924 (S. 24-1-63, note de M. Mestre).

M. Mestre (note au Sirey, 24-1-161) estime que le droit du militaire victime d'un accident de chemin de fer se fonde sur une combinaison juridique très voisine de la stipulation pour autrui. En vertu d'une réquisition régulière de l'Etat, les Compagnies doivent transporter les militaires, en temps de guerre, moyennant des allocations déterminées. L'Etat joue, dans cette opération à trois personnages, un rôle semblable à celui du stipulant, alors que la Compagnie et le militaire intéressés jouent les rôles de promettant et de bénéficiaire. M. Mestre note sans y attacher autrement d'importance qu'il existe une différence avec la classique stipulation pour autrui : dans le cas de l'art. 1121, l'obligation du promettant prend naissance dans un contrat, tandis que dans le cas envisagé elle résulte de la loi qui l'impose à la Compagnie de chemin de fer.

Pour nous tout est là. Déjà, il semble audacieux dans le domaine du transport des personnes qui est un phénomène essentiellement physique, de se représenter l'Etat, personne morale, stipulant pour autrui et nous nous demandons comment il pourrait stipuler pour lui-même.

Mais l'objection la plus grave, qui entraîne notre réticence, c'est qu'entre l'Etat et la Compagnie, il n'y a pas de contrat. Ce n'est point parce que des dispositions financières sont prévues entre l'Etat et le transporteur que les deux parties, en toute liberté, ont arrêté les clauses de l'exécution de l'obligation, dans le cadre de l'art. 1134. Il n'y a pas égalité entre les deux contractants. M. Mestre reconnaît que l'Etat impose sa volonté au chemin de fer. Le transport des militaires se trouvait donc assuré par une cause double : d'une part, considérant la personnalité propre du concessionnaire, l'Etat lui fait une obligation de ce transport ; d'autre part, grâce à la réquisition, le Ministre de la guerre dispose de tous les moyens de transport. On voit, par conséquent, quelle était la liberté de contracter dont jouissait la Compagnie.

Les dispositions financières, bien qu'indépendantes de la nécessité pour la Compagnie d'effectuer ces transports, étaient indispensables pour assurer la continuité du service public. Redisons que l'Etat a le droit de modifier, par sa seule volonté, les modes d'exploitations du service public concédé, mais que la loi de continuité dégagée par la jurisprudence administrative rend obligatoire un réajustement des conditions financières de l'exploitation.

Le militaire détient un ordre de transport qui, d'après l'éminent professeur, n'aurait d'autre effet que d'individualiser la personne à transporter, de fixer sur elle l'obligation générale et impersonnelle résultant des dispositions réglementaires, des dispositions de la loi. Rien n'est plus exact, toutefois il convient de remarquer que cette individualisation est opérée sans le concours de la Compagnie à qui on ne demande pas son avis. Sans doute dans la stipulation pour autrui, la personne bénéficiaire, qui avait pu être indéterminée lors de la formation du contrat, sera plus tard imposée au promettant. Mais ce dernier avait consenti contractuellement à ce mode de dési-

gnation. Il n'y a rien de pareil dans le cas du soldat permissionnaire. Comme pour le postier ambulant, dont nous avons étudié la situation juridique, le chemin de fer n'a contracté ni avec lui, ni avec son administration. Il n'est pas possible de parler d'obligation contractuelle.

Le tribunal des conflits a retenu l'objection. Dans sa décision du 10 mars 1923 (S., 24-3-37) (note de M. Hauriou), il admet bien que la responsabilité de la Compagnie résulte de l'inexécution de son obligation de transporter le permissionnaire sain et sauf, cependant, il supprime la mention que cette obligation serait contractuelle : « ...considérant que la demande tend à obtenir la réparation du préjudice résultant de l'inexécution d'une obligation incombant à l'Administration des chemins de fer... ».

M. Hauriou estime que le tribunal des conflits s'est livré « à une analyse du contrat de transport très ingénieuse et très vraie ». Pour notre part, nous trouvons dans cet arrêt de nombreuses choses, mais pas une démonstration.

Étérinant l'opinion du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation — sa composition ne lui permettait pas précisément d'adopter une opinion originale — il déclare que la législation particulière de la guerre n'a pas eu pour effet d'enlever aux compagnies de chemins de fer ou à l'administration des chemins de fer de l'Etat leur personnalité d'entreprise de transport. Il s'appuie sur une raison identique : la délivrance d'un billet ou d'un titre équivalent, le bon de transport représentant pour le transporteur une valeur-argent. Le raisonnement est simple : le concessionnaire encaisse le montant du billet, il est tenu à l'obligation de sécurité.

Le billet est-il assimilable, comme le suggère M. Hauriou, à une valeur mobilière et les obligations du transporteur sont-elles incorporées dans le titre lui-même ? L'argument est d'un grand poids et, au point de vue commercial, on peut admettre qu'il serait avantageux de considérer le titre de transport comme transmissible au porteur. Pour le billet voyageur, en particulier, on fait valoir qu'il n'est pas nominatif : sa structure externe semble bien entraîner la cessibilité du billet, donc la cessibilité des droits et obligations issus de la convention de transport. Jusqu'à présent ce point de vue n'a triomphé ni en doctrine, ni en jurisprudence (1). Tout juste admet-on la cession d'un billet de chemin de fer avant que le contrat ait reçu un quelconque commencement d'exécution.

L'assimilation qui peut sérieusement s'envisager pour un billet ordinaire, qui est extérieurement impersonnel, est plus délicate pour un ordre de transport militaire qui est nominatif et qui, lui, ne doit jamais être cédé. Aussi bien M. Hauriou en revient-il au système de la stipulation pour autrui, qui présuppose un contrat.

La décision de ces Hautes Cours est juridiquement critiquable

(1) V. à ce sujet Josserand, op. cit. n° 826 et s.

parce qu'elles ont voulu, pour des situations tout à fait spéciales, se servir des règles du droit privé.

Lorsqu'il y a transport militaire collectif, comment justifier la jurisprudence. Dans un train de permissionnaires, il n'y a pas de titres de transport individuels. Sur l'ordre de réquisition est indiqué le nombre d'officiers, de sous-officiers et d'hommes de troupe. La Compagnie est tenue de mettre à la disposition de l'autorité militaire, le nombre de wagons suffisant pour effectuer ce transport. Elle connaît donc le nombre de militaires transportés, et souvent elle n'en sait pas davantage ; en particulier, elle ignore la destination définitive du convoi.

D'ailleurs, pourquoi se limiter aux trains de permissionnaires ? Les militaires qui sont transportés d'un point du front sur un autre, les blessés évacués sur l'arrière, n'ont pas droit à moins de sollicitude de la part des Compagnies. Dira-t-on que l'Etat a stipulé pour eux ? M. Thévenez (Note Ann., 23-4-89) pose la question : pourrait-on soutenir qu'il y a eu contrat de transport entre les conducteurs de taxis et les militaires transportés en septembre 1914 de Paris sur le front de bataille ? Nous n'avons trouvé aucun arrêt qui nous permette de croire que telle serait la solution donnée.

Cette jurisprudence si contestable au point de vue juridique, est de plus antisociale. Suivant que le permissionnaire aura eu la bonne fortune d'être transporté par chemin de fer alors que son camarade aura été placé sur un autocar, en cas d'accident de l'un et de l'autre moyen de transport, celui-ci devra se contenter de la pension que voudra bien lui attribuer l'Etat et qui sera fonction de son grade militaire, alors que celui-là touchera des dommages-intérêts qui seront accordés en considération de sa personnalité civile, indemnité qui d'ailleurs se cumulera avec la pension militaire.

La Cour de Cassation a reconnu un peu plus tard qu'elle s'était engagée dans une mauvaise voie. Tout en conservant l'art. 1147 comme fondement à l'action exercée par les militaires victimes d'accidents de chemin de fer, elle a admis que la réparation du préjudice subi doit toujours être intégralement assurée, sans pouvoir être jamais dépassée ; que, par suite, dans chaque cas particulier, les juges du fond ont à rechercher si les pensions ou allocations de l'Etat compensent l'entier dommage subi par la victime ou par ses ayants droit et que s'il n'en est pas ainsi, les compagnies de chemin de fer sont passibles de l'indemnité nécessaire pour suppléer à l'insuffisance de la réparation et pour compléter sa décision (1). Il ressort de cet arrêt que la victime ne peut plus cumuler la pension de l'Etat avec l'indemnité qui aurait assuré la réparation intégrale du préjudice. Il apparaît moins clairement que la victime aura reçu satisfaction du moment que lui aura été attribuée l'indemnité forfaitaire prévue pour la catégorie à laquelle elle appartient dans

(1) Civ., 14 mai 1923 (Ann. ch. de fer et tr., 23-4-88).

l'armée, et que désormais il est interdit aux juges du fond de considérer sa situation civile. Observons enfin que l'impossibilité du cumul est plutôt hypothétique. Les deux actions intentées par le militaire, l'une contre l'État, l'autre contre le transporteur, sont indépendantes et dès lors, il n'y a pas de moyens très efficaces d'empêcher l'exercice des deux procédures.

Le rapport du Président de la République pour la signature du décret du 2 février 1919 (*J. O.*, 3 février 1919, p. 1278) soulignait qu'il était possible de rendre la direction des réseaux aux administrations qui en étaient chargées en temps de paix, de façon que les organismes ordinaires reprennent l'autonomie de leur gestion. On ne peut dire plus explicitement que les Compagnies avaient perdu l'exploitation du réseau ferré. Les tribunaux n'ont pas voulu l'admettre et de leurs décisions a résulté un illogisme juridique qui a engendré incertitude et incohérence. Quelques particuliers y ont trouvé leur compte, mais dans le déficit des chemins fer qui s'élevait, en 1920, au chiffre inquiétant de deux milliards sept cent soixante-douze millions, les condamnations pour responsabilité encourue entrent pour une large part. Peut-être les tribunaux auraient-ils dû penser davantage aux contribuables.

Nous avons recueilli un héritage de civilisation formée des idéaux chrétiens du moyen âge et des élans philosophiques des derniers siècles de la Monarchie et de la Révolution, l'expansion de ceux-ci n'ayant pu du reste se développer que grâce à ceux-là.

Il serait agréable de montrer les bienfaits immenses que, dans la paix, les chemins de fer apportent à l'économie nationale, d'indiquer les régions qui ont été transformées par les transports. Une pénible réalité s'impose à nous : les chemins de fer ont comme première mission celle d'assurer la défense du pays. Pour la troisième fois nous allons indiquer leur action.

TROISIÈME PARTIE

GUERRE DE 1939

CHAPITRE I

LES CHEMINS DE FER ET LA DÉFENSE NATIONALE

Les guerres de 1870 et 1914 sont entrées dans l'Histoire, nous vivons encore celle de 1939. Le décret de cessation des hostilités n'a pas paru à l'*Officiel*. Le Chef de l'État, notre Maréchal, doit assurer la continuité de la France dans des conditions particulièrement délicates : l'occupation des trois cinquièmes du pays, le blocus anglais, le désastre économique dû à la guerre et aux conséquences de notre défaite, sont autant de facteurs qui pèsent lourdement dans le fonctionnement des services publics.

On comprend que nous ne puissions relater l'action des chemins de fer français pendant la guerre de 1939 avec la même précision que pendant les guerres précédentes. Cependant nous devons à l'extrême obligeance de M. Le Besnerais, Directeur Général de la S.N.C.F., et de M. Tuja, Directeur de la Région du Sud-Est (ancien P.L.M.) de livrer à la publicité quelques statistiques qui donneront une idée suffisante du rôle joué encore une fois par le chemin de fer et des difficultés qu'il a dû surmonter.

La période de tension prit une inquiétante acuité à compter du 23 août, peu de jours par conséquent avant la mobilisation générale. La S.N.C.F. dut faire face à un trafic considérable. Il fallait assurer le mouvement des voyageurs déjà important en temps normal à cette époque de l'année, acheminer les réservistes rappelés. Les familles qui villégiaturaient rentraient précipitamment, tandis que les Administrations convoquaient leur personnel. Les enfants de la région de l'Est et de la région parisienne étaient évacués. Dès la mobilisation générale une partie de la population parisienne cherchait refuge en province. On sait, d'autre part, que le gouvernement avait organisé l'installation des populations d'Alsace et de Lorraine dans des villes et des villages du Centre et du Sud-Ouest où elles ont conservé leur vie communale particulière (D. 29 novembre 1939. D. P. 40-4-15).

A ce trafic se superposaient les transports commerciaux normaux ainsi que les transports militaires proprement dits.

On peut évaluer à 450.000 le nombre des voyageurs évacués expédiés par les gares de Paris-Lyon, Austerlitz, Montparnasse et Saint-Lazare dans les seules journées des 1^{er} et 2 septembre.

Les mouvements d'évacuation des populations frontières et, à un degré moindre, les habitants de quelques villes importantes — Dijon, Lyon, Marseille — ont représenté plus d'un millier de trains. Corrélativement les transports d'isolés, permissionnaires et réservistes rejoignant leurs centres de mobilisation exigeaient environ 2.500 trains.

Des transports de concentration, nous dirons seulement qu'ils ont comporté quotidiennement quelque 500 trains à charge sur des parcours atteignant et dépassant, dans certains cas, 1.000 kilomètres.

Pendant la période comprenant la fin d'août et le mois de septembre 15.000 trains environ furent mis en marche pour assurer le retour des rames vides et les prestations de matériel.

Sur la région du Sud-Est circulèrent, pendant la période du 2 octobre au 31 décembre, 2.936 trains militaires, soit une moyenne de 32 trains par jour, se décomposant comme suit : 741 trains de T.C.O. (1), 1.438 trains de ravitaillement, 138 trains sanitaires, 619 trains d'autres catégories.

Les transports T.C.O., les plus délicats, ont été particulièrement nombreux en novembre où cette région dut mettre en marche 411 trains pour cette nature de transports. Ils furent effectués avec une parfaite régularité.

Les trains sanitaires formés par la région du Sud-Est ont absorbé 332 voitures, dont 281 voitures métalliques à bogies, et 543 fourgons G.V. D'autre part le nombre de wagons P.V. immobilisés sur la région dans les rames T.C.O. et les stations-magasins des subsistances a oscillé, en novembre et décembre 1939, entre un minimum de 2.750 wagons et un maximum de 4.100 avec une moyenne d'environ 3.400 wagons.

On se doute, en considérant ces chiffres, de l'importance des mouvements accomplis par les autres régions, notamment par celles du Nord et de l'Est. L'ensemble de la S.N.C.F., dans le 4^e trimestre de l'année 1939, c'est-à-dire la concentration terminée, a assuré la mise en marche et l'acheminement de 20.000 trains militaires : transports de troupes, ravitaillement, permissionnaires, sanitaires, par des itinéraires le plus souvent très différents de ceux qu'emprunte le trafic du temps de paix. Et cependant nous étions à la période baptisée « drôle de guerre » où les communiqués « rien à signaler sur l'ensemble du front » étaient seulement variés par l'annonce de l'activité de quelques patrouilles ou les brefs combats de certains avant-postes.

(1) Transports en cours d'opérations.

D'autres efforts étaient demandés à la S.N.C.F. En quelques jours 2.600 locomotives garées ont pu être remises en service à la fin août. En même temps elle prêtait son concours à l'armement pour la fabrication du matériel de guerre en lui affectant, dans ses ateliers, plus de 2.000 ouvriers en 1939, et au Ministère du Travail pour la sélection et la formation d'apprentis pour les usines de guerre : 1.470 ouvriers devaient être ainsi recrutés et formés à la fin de 1940.

Grâce à la puissance de ses moyens, elle put renoncer à l'application intégrale de l'arrêté ministériel qui lui permettait, à partir du premier jour de la mobilisation, de suspendre tous les transports commerciaux, voyageurs et marchandises et de décharger les wagons en cours de route.

Même pendant la période de concentration, elle maintint la vie économique du pays et, au fur et à mesure des possibilités que lui laissaient les transports stratégiques proprement dits, elle facilita la reprise des échanges et parvint à s'adapter à la situation nouvelle ; modification des courants de transports existants, apparition de nombreux besoins nouveaux, notamment de fabrications d'armement. Sa réussite fut si complète que jusqu'à la fin de 1939 elle fit peu jouer la priorité d'intérêt national dans l'acceptation du trafic.

A la fin de décembre, les parcours de machines étaient sensiblement revenus aux chiffres d'avant-guerre, mais leur nature était bien différente car, dans le total, les trains P.V. ou assimilables (trains militaires) représentaient 47,4 % au lieu de 29,4 % naguère ; de plus, les trains étaient plus lourds, la proportion des trains non prévus à l'avance dépassait 50 %, des concentrations de trafic sur des régions déterminées obligeaient à faire aider des régions les unes par les autres en parc de machines, en parcours de traction, en moyennes réparations (levage, etc.)

En même temps que les machines et les wagons, la S.N.C.F. mettait à la disposition de l'autorité militaire une quantité très importante de matériel : rails, traverses, voies. A cela s'ajoutait l'allongement, provisoire seulement pour partie, du kilométrage à entretenir dû à l'extension du trafic sur certaines lignes secondaires, la mise en service de signalisations spéciales, la réouverture de nombreuses lignes stratégiques ou de raccordements. Ces travaux ont intéressé, sur une seule région, plus de 130 kilomètres de lignes, 73 raccordements, plus de 1.200 postes sémaphoriques ou postes d'enclenchements, plus de 5.000 signaux, 115 installations d'alimentation d'eau.

En novembre et décembre, l'autorité militaire passa à la S.N.C.F. plus de 4.000 commandes qui furent satisfaites.

Il n'était pourtant pas facile de se réapprovisionner en matières premières devant une industrie bouleversée et anémiée par la mobilisation.

Le chemin de fer s'était vu privé, au surplus, d'un nombre considérable de ses agents. Les hostilités ont entraîné l'appel sous les drapeaux de 89.000 agents du cadre permanent et de 3.000 auxiliaires. Le 15 septembre 1939, 18 % du personnel du Service de la Traction était mobilisé. Par la mobilisation le Service des Bâtiments et de la Voie perdait 14.000 agents, le Service Électrique 25 % de son effectif. L'absence de ces techniciens s'est faite sérieusement sentir et cependant pleine satisfaction put être donnée au Commandement et au Commerce. Pour y parvenir on fit appel aux retraités dont le courage et la bonne volonté ne furent jamais défailants mais qui forment un personnel d'un rendement inférieur. A la fin de 1939, 10.000 seulement avaient été conservés ; en avril 1940, la S.N.C.F. employait 5.800 retraités et 10.300 auxiliaires. La mesure la plus efficace fut l'augmentation de la durée du travail hebdomadaire portée à 60 heures, la durée du service pouvant atteindre 72 heures pour les agents dont le travail comporte des périodes d'inaction.

L'année 1940, pour le chemin de fer comprend 3 périodes : jusqu'à l'offensive allemande du 10 mai, du 10 mai à l'armistice du 25 juin, depuis l'armistice.

Jusqu'au 10 mai, les transports militaires ne présentèrent pas l'intensité du dernier trimestre 1939. Il fallait du moins exécuter les transports nécessaires aux mouvements qui étaient ordonnés, au transport des permissionnaires et au ravitaillement. Sait-on la quantité journalière de denrées, indispensable pour nourrir un million de soldats ? 1.300.000 kilos de combustibles divers, 600.000 kilos de légumes secs, 400.000 kilos de viande, 48.000 kilos de sucre, 31.000 kilos de graisse, 1.000.000 de kilos de denrées diverses, pommes de terre, carottes, choux..., 500.000 litres de vin, 400.000 klg. de farine, 36.000 klg. de café, 20.000 klg. de sel et enfin 150.000 klg. de matériaux d'emballage, soit au total un poids de 4.485.000 klg. par jour. Or, les jours se succédaient et le nombre d'hommes mobilisés était bien supérieur à un million.

Durant ces quelques mois la région du Sud-Est achemina environ 2.520 trains militaires.

Cette période a été pour le chemin de fer une période de trafic intense. Le nombre des voyageurs transportés fut moins important que pendant les mois correspondants de l'année 1939 (janvier à mai inclus) : 163 millions 497 contre 216 millions 491, soit une diminution de 24,5 %. La cause doit en être trouvée surtout dans la mobilisation d'un grand nombre de Français, ensuite dans la suppression du billet aller-retour et des billets à tarifs spéciaux prévus pour les voyages d'agrément. Par contre, les statistiques nous indiquent une très sensible augmentation du trafic marchandises : 51.038.494 tonnes en 1940 pour 45.411.798 en 1939 (janvier à avril inclus), soit 12,4 % en plus, l'augmentation du tonnage kilométrique atteignant 27,4 % : 12.338.681 millions de tonnes en 1940 et 9.702.924 en 1939.

L'activité de la S.N.C.F. pendant le premier trimestre 1940 a

tout naturellement été consacrée surtout aux travaux qu'imposait la défense nationale ; ainsi furent mis au point de nombreux projets, dont quelques-uns considérables, par exemple : des gares entières spécialement affectées aux permissionnaires (*Favresse, Fismes, Bricon, Abbeville, Massy-Palaiseau, Achères, etc...*) ; des dédoublements de lignes (*Tours au Mans, Dieppe à Eu*) ; des raccordements directs (*Villeneuve-Saint-Georges, Abbeville, Amiens, etc...*) ; des faisceaux de garage pour rames militaires spécialisées (*Reims, Brienne-le-Château, Damblain, Chauny, etc...*) ; des circuits téléphoniques nouveaux, des installations hydrauliques ainsi que de très nombreux embranchements pour les établissements militaires, des voies de débord, des quais en bout et installations de défense passive.

Tous ces projets furent interrompus au mois de juin, dans un état d'avancement plus ou moins grand ; certains d'entre eux dont les plus importants (en italique) avaient été complètement exécutés.

La S.N.C.F. afin de pourvoir à l'évacuation éventuelle vers le Sud et l'Ouest des populations du Nord et de l'Est de la France et de la région parisienne, disposait en mai et juin de 600 rames de voitures à voyageurs, offrant chacune environ 1.000 places, auxquelles s'ajoutaient 190 rames provenant des trains de permissionnaires. Toutes furent utilisées par des centaines de milliers d'habitants cherchant à fuir les horreurs de la guerre. Chacun conserve à l'esprit ce que fut ce douloureux exode, le quart de la population de la France, dix millions d'êtres humains envahissant les départements fortunés qui semblaient devoir être à l'abri de l'invasion. Rien que la région du Sud-Est, pendant les journées des 10, 11, 12 et 13 juin a formé de Paris, 187 trains dont 111 rapides ou express. Le chemin de fer a non seulement assuré le transport d'une multitude de ces réfugiés mais encore a dû faire face aux demandes du Commandement. On se doute que les transports militaires furent extrêmement nombreux : mouvements, ravitaillements, replis, transports urgents de batteries antichars et de chars d'assaut. Nous connaissons dans quelques années toute l'étendue de cet effort.

La Convention d'armistice a permis de réorganiser rapidement les services de la S. N. C. F. sur la plus grande partie du territoire. Le chemin de fer dans la zone occupée a d'abord facilité la reprise de l'activité de la capitale. La S. N. C. F. rétablit ensuite les grandes relations rayonnant de Paris et des grandes villes et un minimum de relations nécessaires à la vie rurale. Peu à peu le service s'améliorait.

Indépendamment du service voyageurs réguliers, la S. N. C. F. a procédé au rapatriement des populations réfugiées, représentant 3 millions de personnes en 3.000 trains. Dans la semaine du 10 au 16 août, le Sud-Ouest et le Sud-Est ont respectivement mis en marche 163 et 144 trains de réfugiés. La démobilisation d'une partie de l'armée a exigé la formation de 1.200 trains.

Le trafic commercial particulièrement bas au lendemain de l'armistice, n'a cessé d'augmenter.

A partir du 29 juillet, les expéditions pouvaient être effectuées dans les conditions suivantes :

1° Pour les transports n'empruntant que les lignes de la zone non occupée, acceptation par les gares ouvertes au trafic de toutes les expéditions, à l'exception des colis ou expéditions express ;

2° Pour les transports empruntant des lignes de la zone occupée, acceptation par les gares ouvertes au trafic des marchandises intéressant le ravitaillement de la population et la reprise de l'activité industrielle.

Progressivement la Société Nationale prenait — en accord avec l'Autorité occupante, pour la zone occupée — toutes mesures propres à augmenter l'importance du trafic des marchandises et à favoriser la reprise de l'activité économique.

Le 9 août, l'acceptation générale des transports de marchandises de toute nature était autorisée, à l'exception des colis et expéditions express empruntant des lignes de la zone occupée.

Parallèlement, le nombre des gares ouvertes au trafic ne cessait de croître et pratiquement, à partir du 1^{er} octobre, toutes les gares de la S.N.C.F. étaient à la disposition du public, à l'exception de quelques gares encore inaccessibles des régions Nord et Est.

La S.N.C.F. doit assurer les échanges avec des moyens considérablement réduits et de grandes difficultés provoquées par l'absence de matières premières ; par un véritable tour de force, elle parvenait en décembre 1940, à charger 200.000 wagons par semaine.

Pour que la vie économique reprenne, que les trains circulent, il était indispensable de remettre en état le plus rapidement possible les ouvrages d'art détruits du fait de la guerre ; le nombre de ceux-ci a atteint : 537 ; 475 passages inférieurs (routes ou cours d'eau sous chemin de fer), sur lesquels 294 présentaient une brèche supérieure à 20 mètres, et 62 passages supérieurs (route au-dessus du chemin de fer). Presque toutes les lignes importantes sur les régions du Nord et de l'Est se trouvaient interrompues ; sur celle de l'Ouest, les deux grandes lignes de Rouen et de Cherbourg étaient coupées ; sur celle du Sud-Ouest, outre les destructions des ouvrages du très important nœud ferré de Tours, la ligne Paris-Limoges était interrompue en deux endroits, et sur la région Sud-Est les coupures aux abords de Melun, Montereau, Montargis empêchaient tout trafic par itinéraires normaux, d'une part vers le Dijonnais et au-delà vers Lyon et Marseille, d'autre part vers le Nivernais. De plus, d'importantes destructions coupaient la relation Besançon-Belfort et les lignes avec la Suisse.

Malgré les difficultés de tous ordres auxquelles s'est heurtée la S.N.C.F., à la fin de l'année 1940 elle avait reconstruit définitivement 94 ouvrages et provisoirement 233.

Nous en avons assez dit, pour montrer que, dans la hiérarchie des services publics, celui des transports occupe une des premières

places. Dans les heures dramatiques que nous vivons, nous nous demandons avec angoisse, lorsque le communiqué du Secrétariat aux communications envisage un programme de détresse, ce qu'il adviendrait du Pays, si tout à coup le chemin de fer cessait de circuler et nous faisons immédiatement le rapprochement avec l'arrêt de la circulation du sang dans les veines et les artères.

On peut, croyons-nous, calmer de trop grandes alarmes, car si les difficultés sont réelles, si la défaite accable toujours le Pays, un État moderne sait que sa première fonction n'est pas, comme dans les temps anciens et heureux, d'assurer la justice, mais également le service des transports.

La législation de la guerre 1939, que nous allons étudier, ne présente, en comparaison, avec celle de 1914, aucune originalité ; l'organisation est restée celle qui découle de la loi du 28 décembre 1888, modifiée par les décrets postérieurs que nous avons cités et le décret du 8 décembre 1913. Des textes spéciaux dus aux circonstances et à la crise des transports seront pris au fur et à mesure des événements.

CHAPITRE II

LA LÉGISLATION

L'organisation

L'excellente législation organisant, avant 1914, les chemins de fer pour la période de guerre a été conservée dans son ensemble par le législateur lorsque arrive la guerre de 1939 (1). On doit s'en féliciter car la loi du 11 juillet 1938 (D. P. 39-4-209) sur l'organisation générale de la Nation pour le temps de guerre, « dont la rédaction n'atteint pas toujours un degré complet de perfection » (2), et le règlement d'administration publique, pris le 28 novembre 1938 en vertu de cette loi (D. P. 39-4-220), s'ils confirment l'application des règles posées par les lois du 3 juillet 1877 et 28 décembre 1888, stipulent un curieux chassé croisé des pouvoirs ministériels qui aboutit à un dualisme dans les pouvoirs, malencontreux en période de guerre.

L'article 50 du R.A.P. prévoit qu'après la réquisition par le Ministre de la guerre des moyens de transport, celui-ci remet l'exploitation des chemins de fer au Ministre chargé des transports par l'art. 50 de la loi du 11 juillet et qui est simplement désigné par l'expression « Ministre unique ». On conclut que ce Ministre est celui des transports, parce qu'il est nommé par l'alinéa 2 de l'art. 50 du R.A.P., qui décide qu'il donne au Ministre de la guerre toutes délégations permanentes ou temporaires pour l'exécution des transports militaires sur le réseau de l'intérieur, les commandants en chef des armées en opérations disposant entièrement du réseau ferré de la zone des armées.

Au lieu du pouvoir unique tel qu'il résultait des textes pris avant 1914, nous avons une organisation bicéphale : le Ministre de la guerre qui, en vertu de ces textes, commandait seul, remet l'ex-

(1) V. loi du 24 janvier 1935 modifiant la loi du 3 juillet 1877 sur les réquisitions militaires (D. P. 35-4-107) D. 27 janvier 1938 relatif à l'organisation du service militaire des chemins de fer (J. O. 4^{er} et 5 février 1938). D. 17 avril 1938 sur l'organisation des services de transports en temps de guerre. D. 26 septembre 1938 sur l'organisation des sections de chemins de fer de campagne (J. O. 2 octobre 1938).

(2) L. Rolland, Cours de doctorat 1940-41.

ploitation des chemins de fer au Ministre des travaux publics qui conserve pour lui l'exploitation des transports commerciaux et donne au Ministre de la guerre, délégation pour l'exécution des transports militaires dans la zone de l'intérieur.

En résumé :

1° *Zone des armées.* — Tous les transports militaires et civils sont placés sous l'autorité du Commandant en chef ;

2° *Zone de l'intérieur.* — Le Ministre des travaux publics a l'exploitation des transports commerciaux — le Ministre de la guerre, l'exploitation des transports militaires.

Quels avantages peuvent naître de cette division du commandement? On avoue ne pas les saisir. Par contre, les inconvénients apparaissent : les commissions de réseau recevront des ordres de deux Administrations différentes qui seront peut-être contradictoires, car la collaboration entre les grands services n'est pas la caractéristique essentielle de l'État français. D'autre part, que veut-on dire, par les mots : « délégation permanente ou temporaire »? C'est un secret qui reste à percer. Les deux qualificatifs se contredisent et leur emploi simultané ne peut que créer un doute sur les pouvoirs effectivement détenus par le Ministre de la guerre.

On n'a pas l'impression que le législateur qui avait à prendre des dispositions pour la guerre qui se préparait ait parfaitement compris les règles à appliquer au chemin de fer pendant cette période. Un arrêté interministériel du 26 août 1939 (inédit) (1), intervenu après la réquisition des chemins de fer (24 août), a eu pour objet de régler les transports militaires. Il comprend, en particulier, les dispositions financières concernant le transport des militaires et du matériel. Alors qu'on se trouve sous le régime de la réquisition, les articles 6 et 9 dudit arrêté emploient les mots « contrat de transport » et l'article 10 stipule : « la responsabilité de la S.N.C.F. est régie par les règles en vigueur, au moment de l'expédition, pour les transports commerciaux ». Le Gouvernement paraît tout simplement oublier qu'il dispose des moyens de transport et que si une responsabilité peut être engagée, c'est uniquement celle de l'État qui, par les commissions de réseau, a donné les ordres malheureux, la S.N.C.F. n'ayant, du jour de la réquisition, plus aucun pouvoir de décision. C'est toujours la même confusion entre les dispositions réglementaires et les dispositions financières, les deux n'ayant pas d'autre but que d'assurer la bonne marche du service public, mais demeurant indépendantes.

En effet, l'alinéa 5 de l'art. 22 du cahier des charges de la S.N.C.F. fait une obligation à cette société de mettre immédiatement tous les moyens de transport à la disposition du Gouvernement, au cas où il aurait besoin de diriger des troupes et un matériel militaire, naval ou aérien sur l'un des points desservis par le chemin de fer. Cela constitue un ordre impératif sanctionné, d'ailleurs, par la

(1) Modifié par A. M. du 29 novembre 1939, non publié.

réquisition opérée conformément aux lois de 1877 et 1938. Le chemin de fer, à ce moment, relève tout entier de l'autorité militaire (loi de 1888). Toutefois, s'emparant des biens et du personnel d'une société privée, l'Etat, comme pour toutes les autres réquisitions de biens privés, doit envisager le règlement financier. La procédure en est indiquée par l'art. 26 du cahier des charges : « des charges résultant pour la Société nationale des obligations qui lui incombent, à l'égard des services publics, en exécution des articles 22, 23 et 25 seront évaluées par les Ministres des travaux publics et des finances sur l'avis de commissions spéciales comprenant des représentants de la Société nationale et des ministères intéressés.

« Le montant de ces charges donnera lieu à remboursement à la Société Nationale dans les conditions qui seront arrêtées d'un commun accord par les Ministres des travaux publics et des finances, la Société Nationale entendue. »

On voit le rôle limité qui est accordé à la S. N. C. F. dans la fixation des indemnités financières et leur règlement. Il est osé de prétendre qu'elles sont arrêtées de la volonté commune des parties. Redisons que c'est une hérésie, un non-sens, de parler de « contrat de transport » dans l'exécution des transports militaires. Les effets généraux de la réquisition sont, dans le cas particulier de la réquisition des chemins de fer, confirmés d'une manière absolue par les termes formels des articles 22 et suivants de la loi du 28 décembre 1888.

Avant la campagne de 1940.

La guerre devenant imminente, le 24 août 1939, le Président du Conseil, Ministre de la défense nationale et de la guerre, et le Ministre des travaux publics, en vertu des articles 1 à 34 de la loi du 3 juillet 1877, réquisitionnaient le personnel et le matériel des chemins de fer (A. interm., 24 août 1939 ; J. O., 31 août 1939, p. 10920). Cet arrêté reprend les termes du décret de réquisition du 31 juillet 1914 que nous avons vu. Il était exécutoire sans publication ni affichage préalables. Le chemin de fer se trouve déchargé de toute responsabilité en cas de retard dans le transport des voyageurs, dans la réception, le transport et la livraison des marchandises.

Le 1^{er} septembre 1939, le Ministre de la guerre prenait un arrêté, non publié au *Journal Officiel*, mais affiché dans les gares à cette date, qui reproduisait l'A. M. du 2 août 1914. Nous y relevons la même affirmation « dès ce jour, le service des chemins de fer relève tout entier de l'autorité militaire... ».

Un arrêté du 9 octobre du Ministre de la guerre et du Ministre des travaux publics (J. O., 11 octobre 1939, p. 12243) procède pour le 10 octobre à la bizarre transmission de pouvoirs dont nous avons parlé.

Les transports commerciaux suspendus par l'arrêté de réquisition avaient été repris progressivement dans les conditions stipulées par les circulaires successives de la Commission centrale des chemins de fer. L'arrêté du 9 octobre avait annulé celui du 1^{er} septembre et, depuis cette date, le Ministre des travaux publics avait réglementé le service commercial, établissant un régime de priorité pour les transports militaires et ceux dits d'intérêt national.

L'examen de l'arrêté du 1^{er} septembre fait ressortir que la responsabilité pour pertes et avaries demeure celle du droit commun, seule la responsabilité pour retard ayant été annulée par la suppression des délais.

Le décret du 23 décembre 1939 (*J. O.*, 9 janvier 1940) limite la responsabilité du transporteur, en cas de perte totale ou partielle, à la valeur, au lieu et jour de l'expédition de la marchandise perdue, en cas d'avarie, au montant de la dépréciation subie, calculée d'après cette valeur. A cette indemnité pouvaient être ajoutés les frais, ou une quote-part des frais de douane, de transport et autres qui auraient pu être déboursés.

D'autre part, il stipulait que les délais de transport seraient fixés par le Ministre des travaux publics.

Se basant sur ce décret, le Ministre des travaux publics prit un arrêté, le 8 janvier 1940 (*J. O.*, 9 janvier 1940) rétablissant les délais de transport fixés par les tarifs des Administrations des chemins de fer, avec des délais supplémentaires pour ceux en provenance ou à destination de certaines gares, ces délais supplémentaires étant doublés pour les transports en provenance ou à destination des gares situées au nord et à l'est de la ligne formée par les gares indiquées.

Le point de départ des délais de transport était précisé et le factage et le camionnage n'étaient pas garantis.

Le rapprochement de ces textes avec ceux arrêtés pendant la guerre de 1914 marque la différence qui a existé entre les deux guerres. Le Gouvernement en 1914 avait dû immédiatement exonérer le transporteur de toute responsabilité en cas de perte ou d'avarie et non seulement en cas de retard : irresponsabilité d'abord absolue, puis responsabilité limitée à la faute lourde, enfin principe de la responsabilité, sauf lorsque la perte ou l'avarie était la conséquence de l'état de guerre. C'est que, durant cette période, des opérations d'envergure réclamaient tous les efforts des chemins de fer. Rien de tel en 1939 : le transporteur a dû répondre pendant longtemps des pertes et avaries. Jusqu'au décret du 23 décembre 1939, les juges ont pu condamner le chemin de fer au remboursement de la valeur de la marchandise perdue ou avariée et à tous dommages-intérêts qu'il leur convenait de fixer en application de l'art. 1130 du Code Civil.

La guerre « de forteresse » envisagée ne jetait pas le trouble dans l'organisation ferroviaire et l'instauration du régime des prio-

rités permettait de limiter les transports aux possibilités offertes par le matériel.

Les mesures réduites prises par le Gouvernement pendant les premiers mois de la guerre de 1939 sont donc défendables. Mais on doit regretter que les difficultés juridiques qui avaient apparu à l'occasion de l'application et de l'interprétation des textes durant la guerre précédente n'aient pas engagé le législateur, entre les deux guerres, à déterminer clairement le sens qui devait être donné aux lois d'organisation des chemins de fer. Au contraire, l'art. 50 du R.A.P. du 28 novembre 1938 fait ressortir la mauvaise méthode de législation.

Pourtant l'arrêté ministériel de réquisition est un acte d'autorité du Ministre de la guerre et dans l'exposé des motifs du décret du 23 décembre, ce dernier indique très nettement que « depuis le 10 octobre 1939 l'exploitation des chemins de fer est assurée par le Ministre des travaux publics et des transports ». Mais, puisque la logique ne règne pas en maîtresse en cette matière, il n'hésite pas à parler un peu plus loin de « l'intérêt des Administrations exploitantes ».

Notre argumentation, déjà exposée, conserve pour cette guerre toute sa valeur.

A partir du 10 Mai 1940.

Le décret du 23 décembre et l'arrêté du 8 janvier étaient, pour les transports du régime intérieur, seuls en vigueur au 10 mai 1940.

A partir de cette date, les chemins de fer durent faire face, d'abord, à la situation militaire. Celle-ci empira jusqu'à l'effondrement de nos armées. Des millions de bagages et de marchandises de toutes sortes furent amoncelés dans les gares par les réfugiés qui ne voulant pas les abandonner sur place et ne pouvant les conserver avec eux les confiaient au chemin de fer. Jamais on ne connaîtra les statistiques, mais si important que soit le nombre des marchandises perdues, il est infime en comparaison de celles qui ont été transportées et remises à leurs destinataires.

Il s'est agi, ensuite, de régulariser la situation juridique du transporteur, c'est-à-dire de la S. N. C. F., puisqu'on n'a pas cessé de lui reconnaître l'autonomie commerciale.

Le chef de l'Etat, détenteur du pouvoir législatif (loi constitutionnelle du 10 juillet 1940, *J. O.*, 11 juillet 1940, p. 4513 ; acte constitutionnel n° 2, du 11 juillet 1940 *J. O.*, 12 juillet 1940 p. 4517) promulgue la loi du 27 juillet 1940 (*J. O.*, 29 juillet 1940 p. 4589) qui décrète que des arrêtés du Ministre-Secrétaire d'Etat aux communications déterminent les zones successives du réseau français à l'intérieur desquelles, depuis le 10 mai 1940, les transports de bagages enregistrés et de marchandises (y compris colis postaux) sont exécutés sans responsabilité d'aucune sorte pour les

administrations de chemin de fer, sauf dans le cas où il serait établi qu'il y a eu faute de la part de ces administrations.

Ce régime est déclaré applicable aux expéditions qui, sur une partie de leurs parcours, empruntent des lignes ou sections de lignes comprises dans les zones visées ci-dessus, à moins qu'il ne soit prouvé que les retards, pertes ou avaries se sont produits en dehors des dites zones.

Ces dispositions s'appliquaient également aux bagages et aux colis laissés en dépôt dans les établissements de chemin de fer.

L'arrêté du 14 septembre 1940 (*J. O.*, 20 septembre 1940) pris sur le rapport du Conseiller d'Etat, Directeur général des transports, portait des diverses zones à la connaissance de la S. N. C. F. et du public.

Le régime d'exonération prévu par la loi du 27 juillet s'appliquait aux expéditions empruntant les lignes ou sections de lignes ci-après :

1° *Du 10 mai au 4 juin 1940, inclus :*

zone limitée au sud par la ligne : Le Havre, Rouen, Pont-de-l'Arche, Mantes, Paris, Château-Thierry, Châlons-sur-Marne, Nancy, Lunéville, Strasbourg, cette ligne comprise ;

2° *Du 5 juin au 14 juin 1940, inclus :*

zone limitée au sud par la ligne : Nantes, Angers, Tours, Vierzon, Saincaize, Nevers, Chagny, Dijon, Dôle, Besançon et Belfort, cette ligne comprise ;

3° *Du 15 juin au 15 juillet 1940, inclus :*

zone limitée au sud et à l'est par la ligne : Hendaye, Bayonne, Bordeaux, Libourne, Bergerac, Saint-Denis-près-Martel, Neussargues, Le Monastier, La Bastide, Nîmes, Tarascon, Marseille, Nice, Menton, cette ligne comprise ;

4° *Du 16 juillet au 31 juillet 1940, inclus :*

zone limitée au sud par la ligne : La Rochelle, Niort, Poitiers, Le Blanc, Argenton, Guéret, Montluçon, Saint-Germain-des-Fossés, Roanne, l'Arbresle, Lyon, Ambérieu, Culoz, Bellegarde, Saint-Julien, Saint-Gingolph.

Les bagages et les colis déposés dans les établissements du chemin de fer pendant les périodes et dans les gares situées dans les zones ci-dessus mentionnées étaient soumis au même régime.

Cette loi présentait l'inconvénient d'une promulgation tardive, mais enfin les événements survenus étaient imprévisibles et jusqu'à sa parution à l'*Officiel*, peu de procès encore avaient été engagés. Il y a beaucoup plus grave : cette loi a, de plus, été mal faite. Au début de la guerre de 1914, à partir du 1^{er} novembre, le principe de l'irresponsabilité des compagnies en cas de pertes et d'avaries était formellement maintenu avec, comme seul correctif, l'obligation pour les réseaux de ne commettre aucune faute lourde, la preuve de l'existence d'une telle faute engageant leur responsabilité. Nous avons vu combien la Cour de Cassation a sévèrement contrôlé les jugements et arrêts qui ne rapportaient pas des faits précis de

faute lourde, faits qui, par ses décisions renouvelées, devaient être prouvés par le demandeur.

Pourtant à cette époque le front était stabilisé, tout danger immédiat écarté et l'Etat restait maître de ses services et de ses administrés... Il nous en coûte de rappeler à nouveau la situation de la France du 10 mai au jour de l'armistice et la réorganisation complète à laquelle a dû procéder le Maréchal Pétain ; les manuels d'histoire rapporteront tout cela. Il est certain toutefois que la France du 25 juin ne ressemblait pas à celle du 1^{er} novembre 1914. Si, à cette époque, la faute lourde seulement engageait la responsabilité des réseaux, il paraît anormal qu'une simple faute pût rendre responsable le chemin de fer dans une période de trouble profond. La simple faute ? On peut la trouver immédiatement ; si le décret du 23 décembre avait laissé subsister la responsabilité du transporteur au cas de pertes ou avaries suivant le droit commun empêchant simplement les condamnations à des dommages-intérêts, par contre il avait donné force de loi au régime des priorités que des circulaires précédentes avaient organisé. La S.N.C.F., par conséquent, aurait dû refuser tout trafic commercial qu'elle ne pouvait acheminer. Ce refus n'aurait certainement pas satisfait les expéditeurs qui, à ce moment, considéraient comme perdu ce qu'ils abandonnaient. L'obligation morale du chemin de fer était, sur la demande des expéditeurs, d'accepter le plus possible de marchandises. Les événements ont démontré que le transporteur a fait des efforts très sérieux pour les livrer aux destinataires et que généralement il y est parvenu. Il ne faut pas oublier que les trains commerciaux étaient souvent aiguillés sur des lignes à voie unique ou des voies de garage afin de dégager les voies principales à fort débit et assurer le repli du matériel militaire et des hommes. Le retard ainsi imposé aux trains de messageries et de marchandises leur était parfois funeste. On doit y voir une conséquence de l'état de guerre, cause étrangère exonératoire suivant le droit commun. Les tribunaux, pour les marchandises acheminées et non parvenues à destination, débouteront toujours le demandeur par des jugements fortement motivés en droit.

En ce qui concerne les colis restés dans les gares et pillés ou saisis par l'ennemi, la faute résultera automatiquement du fait de leur acceptation par la S. N. C. F. qui n'a pas pu effectuer le transport. En se basant sur les termes de la loi du 27 juillet, les tribunaux prononceront dans chaque cas des condamnations contre le chemin de fer repoussant l'excuse de force majeure présentée.

Ce n'est pas le résultat que recherchait le législateur qui sait, qu'en définitive, le budget paiera les indemnités accordées ; en parlant de faute, il entendait « faute lourde ». Pourquoi ne l'a-t-il pas dit ? Les lois de circonstances sont fréquemment hâtives et bâclées. C'est un défaut qui, sous le régime parlementaire précédent, atteignait des lois qui auraient pu être étudiées avec minutie parce que leur nécessité immédiate ne s'imposait pas impérativement.

Nous n'en voulons comme exemple que l'art. 1073 du code civil sur le partage d'ascendant. Le décret-loi du 17 juin 1938 ayant voulu modifier le texte de 1804 n'a reproduit, rectifié que le premier paragraphe, le deuxième et le troisième étant supprimés. Abrogation ou omission? Deux ans après, la loi du 20 juillet 1940 nous a appris qu'il y avait eu omission.

C'était une erreur de ne pas avoir précisé dans la loi du 27 juillet 1940 qu'il s'agissait de faute lourde, le droit civil établissant à juste titre, une discrimination entre les deux fautes. Elle fut aggravée par la façon qui fut employée par le législateur pour faire connaître sa pensée.

En effet, le *Journal Officiel* du 26 septembre 1940 publia, sans signature, un erratum qui indiquait qu'on devait lire dans la loi du 27 juillet « faute lourde » au lieu de « faute » tout court. On ne saurait être trop sévère pour une pareille méthode de législation. Les errata étaient fréquents sous les anciennes législatures : unanimement, la doctrine et la jurisprudence se sont prononcées contre leur emploi. Leur illégalité est certaine. Un tel moyen n'est admissible qu'autant qu'il s'agit de réparer une simple erreur matérielle (1). Les tribunaux pouvaient convenir qu'il n'y avait là que le redressement d'une erreur matérielle. Nous avons essayé de démontrer que le législateur voulait engager la responsabilité du chemin de fer seulement au cas de faute lourde. La Cour de Cassation les y autorisait : « Il appartient aux juges d'apprécier, eu égard aux circonstances, si l'existence d'une telle erreur est assez apparente pour qu'il convienne de faire prévaloir sur le texte primitivement inséré au *Journal Officiel* le texte ainsi modifié. » (Arrêts précités.)

Toutes ces discussions, tous ces frais, eussent été évités si le législateur avait apporté plus de soin dans la rédaction des textes. Ce n'est que par la loi du 29 mai 1941, publiée seulement le 13 juin (*J. O.*, 13 juin 1941, p. 2349) qu'il a, enfin, manifesté clairement sa volonté : « La responsabilité des Administrations de chemins de fer ne peut être retenue dans les cas prévus par la loi du 27 juillet 1940 que s'il est apporté la preuve d'une faute lourde incombant à ces administrations »

La loi du 27 juillet précisée par celle du 29 mai présente sur l'arrêté du 1^{er} novembre 1914 une supériorité indéniable. La question de preuve, si controversée pendant la dernière guerre, est ici nettement tranchée : irresponsabilité, « sauf dans le cas où il serait établi qu'il y a eu faute... » (l. du 27 juillet), irresponsabilité, sauf, « s'il est apporté la preuve d'une faute lourde... » (l. 29 mai 1941). Ces termes sont très clairs et ne peuvent prêter à confusion : *actori incumbit probatio*.

(1) Civ. 48 décembre 1933 (D. P. 34-1-17) ; 45 novembre 1937 (G. P. du 23 décembre 1937).

Une loi du 3 août 1940 a stipulé les conditions d'exploitation des diverses lignes ou sections de lignes du réseau ferroviaire français (*J. O.*, 13 août 1940, p. 4687 et s.).

A partir du 13 août et jusqu'au décret de cessation des hostilités, le Ministre aux communications fixe les conditions d'exploitation du réseau français qui peuvent comporter des restrictions de trafic permanentes ou temporaires.

Pendant cette période, il détermine les délais maxima dans lesquels doivent être effectués les transports à grande vitesse, à petite vitesse, à vitesse unique, les colis postaux et les bagages (*J. O.*, 31 octobre 1941). Ces délais peuvent être différents suivant les lignes empruntées.

Le Ministre aux communications peut également décider que, sur les lignes ou sections de lignes comprises dans certaines zones, les transports de bagages enregistrés ou de marchandises, y compris les colis postaux, seront exécutés sans responsabilité du chemin de fer pour retards, pertes ou avaries, sauf le cas où il serait établi qu'il y a eu faute lourde (1) de la part du chemin de fer, cette exonération pouvant s'étendre aux bagages et marchandises laissés en dépôt dans les établissements de chemin de fer.

Le même jour, un arrêté ministériel levait la réquisition du chemin de fer établie le 24 août 1939.

Une loi du 16 octobre 1940 (*J. O.*, 27 octobre 1940, p. 5448) autorise le Secrétaire d'Etat aux communications à établir un régime de priorités à appliquer, nonobstant toutes autres dispositions législatives et réglementaires aux transports de marchandises effectués par le chemin de fer, par route et par navigation intérieure.

Cette loi fut complétée par l'arrêté du 15 novembre 1940 du Secrétariat d'Etat aux communications (*J. O.*, 30 novembre 1940) qui institua le régime suivant :

I. — Transports exécutés par priorité absolue :

- Transports militaires allemands ;
- Transports militaires français exécutés dans la zone non occupée par application des conventions d'armistice ;
- Transports essentiels et urgents pour la S. N. C. F.

II. — Expéditions soumises à un régime de priorité :

Trois catégories :

A) Expéditions effectuées en vertu de programmes ;

(1) Le qualificatif « lourde » a été ajouté par un rectificatif inséré au *J. O.* du 31 octobre 1940. On doit faire les mêmes réserves que précédemment sur la légalité d'une semblable procédure.

B) Transports effectués hors programme et bénéficiant d'une priorité permanente ou temporaire. Dans cette catégorie, bénéficient du régime de priorité permanent les marchandises reprises dans les tarifs ci-après :

- Tarif à vitesse unique (animaux de boucherie seulement).
- G. V. 3 et P. V. 3 (denrées et produits alimentaires).
- P. V. 4 (sel seulement).
- P. V. 5 (sucres bruts et sucres non dénommés seulement).
- P. V. 13 (huiles industrielles seulement).
- P. V. 16 (huiles comestibles, graisses industrielles et savons seulement).
- P. V. 19 (papiers communs à journaux seulement).
- P. V. 23 (pailles et fourrages seulement).
- P. V. 26 (emballages vides).

C) Autres transports, qui doivent être acceptés après ceux qui ont fait l'objet d'un régime de priorité s'il reste des wagons disponibles et en suivant l'ordre d'inscription des demandes à la gare expéditrice.

III. — Transports acceptés d'office :

- Petits colis ;
- Colis postaux ;
- Expéditions de détails G. V. et P. V. (1) et expéditions express composés de marchandises prévues au § II B, ci-dessus ;
- Transports exécutés en wagons de particuliers.

Cette réglementation était complétée le 25 novembre 1940 par un arrêté ministériel (J. O., 12 décembre 1940) qui fixait les délais de transport. Cet arrêté est particulièrement intéressant parce que, le premier, il contient des dispositions concernant les voyageurs.

a) *VOYAGEURS*. — Le chemin de fer n'est tenu d'assurer le transport des voyageurs que par les trains réguliers de voyageurs inscrits au livret de marche et *dans la limite des places disponibles dans ces trains*. Il n'est pas responsable des retards qu'entraînerait, pour les voyageurs, l'inobservation des horaires des trains circulant dans la zone occupée ou en provenance de cette zone, sauf le cas où il serait établi qu'il y a eu faute lourde de la part du chemin de fer.

Cet arrêté fait en somme application de l'art. 29 du décret du 11 septembre 1939 (2) qui déclare : « Tout train ordinaire de voyageurs doit contenir, en nombre suffisant, des voitures de chacune des classes prévues dans ce train, à moins d'une autorisation spéciale du Ministre des travaux publics ». En période normale, le

(1) Une expédition de détail est celle qui ne dépasse pas 1.000 kgs.

(2) Le décret du 11 septembre 1939 a remplacé le décret du 11 novembre 1917, abrogé.

chemin de fer est tenu de transporter tous les voyageurs qui se présentent et comme l'art. 81 dudit décret lui interdit d'admettre dans les voitures plus de voyageurs que ne le comporte le nombre de places indiqué, comme généralement il n'est prévu que des places assises, sauf pour les trains de banlieue, et que, d'ailleurs, l'article 78-3° interdit aux voyageurs d'entraver la circulation dans les couloirs, la jurisprudence en a conclu que tous les voyageurs qui se présentent ont droit à une place assise.

Cependant l'article 29 prévoit aussi que le Ministre, par une autorisation spéciale, peut relever le chemin de fer de cette obligation. Les termes employés par le décret du 11 septembre 1939 semblent exclure la nécessité pour le Ministre d'un acte réglementaire soumis pour sa validité aux formalités de la publication. La responsabilité du transporteur sera dégagée s'il excipe de l'autorisation spéciale accordée.

Cela se comprend aisément si l'on veut faire abstraction des règles du droit privé. Les voyageurs ne sont pas des co-contractants, mais les usagers d'un service public. Le décret du 11 septembre 1939 porte règlement d'administration publique sur la police, la sûreté et l'exploitation des chemins de fer. On est d'accord pour convenir qu'il stipule que les voyageurs doivent être transportés et que pour des raisons de police et de sûreté autant que par le souci d'assurer aux usagers un confort maximum, il met à leur disposition des places assises. Mais rien n'empêche le législateur d'apporter à cette situation *réglementaire*, valable pour les temps normaux, les restrictions occasionnées par les événements et, comme ceux-ci peuvent être imprévisibles, de simplifier la procédure. C'est pourquoi nous pensons que dès avant l'arrêté du 25 novembre la responsabilité de la S. N. C. F. dans le transport des voyageurs était dégagée, bien qu'en l'absence de texte, si le Ministre l'avait autorisée à ne pas dédoubler les trains. A partir de l'arrêté, la question ne prête plus à discussion.

Le droit administratif est très souple et permet d'adapter aux circonstances le fonctionnement des services publics. Si nous voulons faire appel au droit privé pour justifier le fonctionnement du chemin de fer dans le transport des voyageurs jusqu'au 25 novembre, c'est encore à la force majeure qu'il faut avoir recours. C'est au transporteur, au service public du chemin de fer, à apporter la preuve de l'impossibilité d'effectuer les transports et les tribunaux apprécieront souverainement si l'excuse de la Compagnie peut être admise. Lorsqu'il ne l'admettront pas, les réseaux paieront les condamnations prononcées.

b) **BAGAGES.** — Les bagages empruntant exclusivement des lignes de la zone non occupée peuvent n'être mis à la disposition des voyageurs que dans un délai de 48 heures compté à partir de l'heure effective d'arrivée du train pour lequel ils ont été enregistrés.

Ce délai est doublé pour les bagages empruntant sur tout ou partie de leurs parcours des lignes de la zone occupée.

Les transports de bagages effectués de la zone occupée à la zone non occupée, et vice versa, sont assurés sans responsabilité d'aucune sorte pour retard, sauf le cas où il serait établi qu'il y a eu faute lourde de la part du chemin de fer.

c) *MARCHANDISES.*

1° Transports empruntant uniquement des lignes situées dans la zone non occupée :

— Pour les transports de petits colis, de colis postaux, d'animaux vivants (tarif à vitesse unique) et pour les transports en G. V., il est alloué, en sus des délais prévus par les tarifs applicables à ces transports, une prolongation de délai de 24 heures pour les transports à une distance n'excédant pas 400 kilomètres et de 48 heures pour les distances supérieures. En cas de livraison à domicile, le délai de factage est augmenté de 24 heures (1).

— Pour les transports en P. V., les délais totaux prévus par les tarifs applicables sont doublés, le délai supplémentaire ainsi alloué étant au minimum de 3 jours.

2° Transports empruntant en totalité ou en partie des lignes de la zone occupée :

— Les délais supplémentaires fixés ci-dessus sont doublés.

En outre, les transports de marchandises de toute nature (y compris les colis postaux) effectués d'une zone à l'autre sont assurés sans responsabilité d'aucune sorte pour retard, sauf le cas où il serait établi qu'il y a eu faute lourde de la part du chemin de fer.

Enfin, un arrêté ministériel du 26 décembre 1940 (*J. O.*, 20 janvier 1941) est venu compléter l'arrêté précédent en déclarant que le factage et le camionnage au départ n'étaient pas garantis et qu'à l'arrivée ils pouvaient être suspendus à toute époque, sous réserve que le public en ait été avisé au préalable par affiche apposée dans les gares. En l'absence d'un tel avis, le chemin de fer est déchargé de toute responsabilité s'il a avisé le destinataire de l'arrivée de l'expédition et de l'impossibilité de la livraison à domicile dans les délais prévus par les tarifs.

Pour être complet, signalons que les transports (bagages, marchandises, colis postaux) en provenance ou à destination des gares situées sur les lignes et sections de lignes désignées ci-après ou en transit par ces lignes sont exécutés sans responsabilité du chemin de fer pour pertes, avaries ou retards survenus sur ces lignes ou

(1) A titre temporaire et jusqu'au 15 septembre 1941, ces délais supplémentaires ont été supprimés pour les transports taxés aux prix et conditions du tarif à vitesse unique pour les transports des animaux vivants et du tarif G. V. 3 pour le transport des denrées (*A. M.* 24 juillet 1941, *J. O.* 9 août 1941).

sections de lignes, sauf le cas où il serait établi qu'il y a eu faute lourde de la part du chemin de fer (A. M., 8 février 1941 ; *J. O.*, 1^{er} mars 1941).

— Noyelle (exclu) à Boulogne (toutes gares), Dunkerque, Bray-Dunes et la frontière belge ;

— Calais (toutes gares incluses) à Pont-d'Ardres, Saint-Omer, Hazebrouck, Armentières et Saint-André (exclu) ;

— Bourbourg (inclus) à Saint-Omer et Aire-la-Lys (exclu) ;

— Dunkerque (inclus) à Hazebrouck (inclus) ;

— Etaples (inclus) à Saint-Pol et Aubigny-en-Artois (inclus) ;

— Abbeville (exclu) à Frévent et Saint-Pol (inclus) ;

— Rethel (inclus) à Mézières-Charleville et Givet (inclus) ;

— Hirson (exclu) à Liart, Mézières-Charleville et Sedan (inclus) ;

— Liart (inclus) à Amagne-Lucquy et Alland'hui (inclus).

L'exonération ci-dessus définie s'applique aux bagages et colis laissés en dépôt dans les établissements du chemin de fer situés sur ces lignes et sections de lignes.

En résumé, le droit commun de la responsabilité du transporteur par chemin de fer est, en principe, rétabli sous les réserves apportées par le régime des priorités et l'augmentation des délais de transport. Il semble que le législateur soit parvenu à instaurer une réglementation susceptible d'assurer le bon fonctionnement du service public des chemins de fer et de donner en même temps satisfaction aux industriels et commerçants.

CHAPITRE III

LA JURISPRUDENCE

Nous n'avons pas grand'chose à dire sur la jurisprudence pendant la guerre 1939. Les Cours d'appel jusqu'à présent ne se sont pas prononcées (sauf la Cour d'appel de Rennes, un arrêt) et les jugements des nombreux tribunaux de commerce n'offrent pas grand intérêt de doctrine juridique.

Les litiges survenus dans cette période ont concerné surtout l'application du décret du 23 décembre 1939 et de la loi du 27 juillet 1940 (1).

a) *Décret du 23 décembre 1939.*

Les tribunaux font une exacte application du décret et de l'interprétation donnée par la jurisprudence pendant la guerre de 1914 à un texte analogue (arrêté interministériel du 31 mars 1915).

On a vu qu'il existe entre les deux textes une différence très notable. L'arrêté du 31 mars 1915, en même temps qu'il doublait les délais P.V. et augmentait les délais G.V., exonérait le transporteur des pertes et avaries, conséquences de l'état de guerre. Un régime d'assurance permettait d'ailleurs aux expéditeurs et destinataires de ne pas supporter ces préjudices éventuels.

On ne trouve pas dans le décret du 23 décembre 1939 de dispositions similaires : le chemin de fer demeure garant des pertes et avaries dans les termes du droit commun. L'état de guerre pour être exonératoire devra revêtir les caractères de la force majeure.

Par contre les deux textes prévoient, en cas de perte totale ou partielle, que l'indemnité due pour préjudice justifié est limitée à la valeur au lieu et jour de l'expédition de la marchandise perdue,

(1) Les jugements, inédits, nous ont été communiqués par le Service du contentieux de la S.N.C.F.

en cas d'avarie, au montant de la dépréciation subie, calculée d'après cette valeur.

L'expéditeur devra prouver le préjudice. L'appréciation par les tribunaux de la valeur de la marchandise est essentiellement objective. Les juges ne peuvent faire entrer en jeu ni les frais généraux du commerçant, ni l'intérêt du capital qu'il a engagé dans son affaire, ni la rémunération normale de son activité (Tribunal com. Roanne, 8 janvier 1941). Ce jugement est conforme à la notion de valeur qui très souvent ne correspond pas à la perte subie. Celle-ci a un caractère subjectif ; elle est plus ou moins importante suivant les individus. Dans un lieu, à une date déterminée, une marchandise possède une valeur propre fréquemment reconnue par les cours ou les mercurielles : ce sera la somme représentative qui sera remboursée par le chemin de fer.

De plus, les tribunaux devront tenir compte du décret-loi du 9 septembre 1939 (D.P. 39-4-464) qui interdit toute majoration des prix à la production et des prix de gros, demi-gros et détail des marchandises et denrées de toute nature, ainsi que de tous tarifs appliqués dans les entreprises artisanales, industrielles et commerciales tels qu'ils étaient pratiqués à la date du 1^{er} septembre 1939.

A cette valeur peuvent être ajoutés les débours ou une partie des débours justifiés. La Cour de Cassation entend par là les frais accessoires occasionnés par le transport lui-même (civ. 10 juillet 1922 précité).

En déclarant que l'indemnité est exclusive de tous dommages-intérêts, le tribunal de commerce de Mâcon (3 avril 1941) a fait une application correcte du décret du 23 décembre.

Le décret, ainsi que le reconnaît le juge de paix de Sèvres (27 mai 1941), a une portée générale et ne fait aucune distinction entre les objets transportés. Il s'applique donc aux bagages comme aux autres colis.

b) *Loi du 27 juillet 1940.*

Cette loi a décidé qu'à l'intérieur de certaines zones du réseau de chemin de fer français le transport des bagages enregistrés et des marchandises serait effectué sans responsabilité d'aucune sorte, sauf en cas de faute lourde nettement établie à l'encontre de l'Administration.

La question de la preuve tranchée par le législateur dans le sens qui avait été admis par la Cour de Cassation lorsqu'elle a interprété l'arrêté du 1^{er} novembre 1914 n'a donné lieu à aucune difficulté : c'est au demandeur à apporter la preuve de la faute lourde. Trib. com. Saint-Etienne, 14 février 1941, 15 juillet 1941 ; Trib. com. Montauban, 22 juillet 1941 ; Trib. com. Clermont-Ferrand, 24 juin 1941 ; Trib. com. Marseille, 20 juin 1941 ; Trib. com. Bordeaux, 20 mai 1941 ; Trib. com. de Montpellier, 15 mai 1941 ; Trib.

com. de la Seine, 30 avril 1941 ; Trib. com. de Nîmes, 24 avril 1941 ; Trib. de paix du canton de Vincennes (Seine), 13 février 1941 ; Trib. com. de Bourges, 14 mars 1941 ; Trib. com. de Tarare, 18 février 1941 ; Justice de paix de Nantes (2^e arrond.), 2 avril 1941.

La plupart des tribunaux n'a pas eu à se prononcer sur la validité de l'erratum du 26 septembre, la question n'ayant pas été soulevée ; notons cependant un jugement du Tribunal de commerce de la Seine du 23 mai 1941 qui, en réponse aux conclusions d'illégalité déposées par le demandeur, fait le rapprochement avec la législation de la guerre de 1914 et conclut « que le défaut de qualification constaté à la loi du 27 juillet constituait une erreur si évidente qu'il n'a pu prendre — et ce, surtout, étant donné les circonstances alors traversées — que le caractère d'une erreur matérielle ».

Toutefois, le Tribunal de commerce de Roanne (2 avril 1941, D. A., 41 jurisp. p. 271) et celui de Tourcoing (22 août 1941) ont tenu pour nul et non avenu le rectificatif du 26 septembre « la rectification d'une loi ne pouvant se faire que par une autre loi ».

Très généralement, les tribunaux, étant donné les circonstances, ont reconnu que les fautes qui étaient reprochées au chemin de fer ne revêtaient pas le caractère de faute lourde :

La faute lourde ne saurait résulter du défaut de surveillance de marchandises pendant la période de repliement du personnel ferroviaire, comme de la non-évacuation de ces mêmes marchandises vers une zone moins exposée aux vicissitudes de la guerre.

Trib. com. Tarare, 27 mai 1941.

Le fait de ne pas faire suivre un bagage avec le train du voyageur et de ne pas en aviser l'intéressé ne constitue pas une faute lourde.

Trib. com. Etampes, 22 avril 1941.

Doit être rejetée la demande d'indemnité formulée à l'occasion de la perte de deux bicyclettes, alors qu'il n'est pas prouvé qu'il y ait une faute lourde du chemin de fer ou bien que la perte ait eu lieu en dehors d'une des zones de non-responsabilité.

Trib. com. Seine, 30 avril 1941.

La vente à l'amiable d'une marchandise en vue de la soustraire aux risques de guerre, loin de constituer une faute lourde, est une mesure sage puisqu'elle tend à sauvegarder les intérêts de l'expéditeur.

Trib. com. Montpellier, 15 mai 1941.

Toutefois la Cour de Rennes (2 juillet 1941) a estimé qu'une trop grande précipitation dans la vente amiable et le vil prix qui en a été retiré présentent les éléments constitutifs de la faute lourde.

Ne saurait constituer une faute lourde le fait de faire passer des bagages par la zone occupée, itinéraire normal. La prise par l'occupant dégage la responsabilité du chemin de fer.

Trib. com. de Saint-Claude, 29 mai 1941.

La faute lourde ne peut se déduire de longs retards, d'un défaut

d'avis au destinataire, de la perte en elle-même, de la reconstitution d'un colis à l'aide d'emballages vides.

Trib. com. Nîmes, 24 avril 1941.

La surveillance insuffisante des marchandises ayant permis leur spoliation, à une époque d'invasion du territoire et d'exode de populations ne constitue pas une faute lourde.

Trib. com. de la Seine, 4 juin 1941.

en sens contraire : Trib. com. Gray, 16 mai 1941 (B. T. 41, p. 55).

Le fait par une gare d'avoir accepté une expédition en période troublée n'est pas constitutif d'une faute lourde.

Trib. com. Villefranche, 25 juin 1941.

Trib. com. Cusset, 26 août 1941.

en sens contraire : Trib. com. Seine, 26 juin 1941 (B. T. 41, p. 54).

On ne peut faire grief au chemin de fer, qui fait suivre à un envoi l'itinéraire revendiqué par l'expéditeur, d'avoir atteint une zone de non-responsabilité, alors que l'itinéraire légal ne touchait pas cette zone.

Trib. com. de Clermont-Ferrand, 24 juin 1941.

Ne saurait constituer une faute lourde le fait de diriger une marchandise sur une destination erronée et de la vendre au mieux sans en aviser l'expéditeur.

Trib. com. Montauban, 22 juillet 1941.

Le vol d'une partie des marchandises à la suite de la violation des plombs du wagon ne saurait être considéré comme provenant d'une faute lourde du transporteur, surtout eu égard à l'époque considérée.

Trib. com. Bordeaux, 4 février 1941.

La saisie de la marchandise par l'ennemi sans délivrance d'un bon de réquisition constitue un cas de force majeure.

Trib. com. Bordeaux, 14 janvier 1941.

Trib. com. Tarare, 18 février 1941.

La réquisition militaire, même irrégulière, constitue un cas de force majeure qui rend impossible l'exécution de l'obligation et en entraîne l'extinction (1).

Trib. com. de Saint-Etienne, 14 février 1941, 15 juillet 1941.

Le pillage de marchandises consécutif au bombardement d'une gare constitue un cas de force majeure, suffisant à lui seul pour exonérer le transporteur de toute responsabilité.

Trib. com. Seine, 23 mai 1941.

La volonté du législateur en édictant la loi du 27 juillet 1940, a été, compte tenu de la situation exceptionnelle, d'affranchir le chemin de fer des responsabilités que les circonstances ne lui per-

(1) Jurisprudence constante de la Cour de Cassation. V. arrêts 15 avril 1873 (D. 73-1-162) ; 19 juin 1923 (D. P. 23-1-94) ; 25 septembre 1940 (cité par jugement du 15 juillet 1941 ci-dessus) ; 7 octobre 1940 (S. 40-1-116).

mettaient plus d'endosser. Cette loi est dérogoire au droit commun qui a continué à s'appliquer, dans l'espace, aux parties du pays non désignées par le Ministre aux communications et, dans le temps, en dehors des périodes d'exonérations explicitement indiquées.

L'arrêté du 14 septembre a précisé les limites de l'irresponsabilité. Nous ne croyons pas que les tribunaux puissent restreindre son application sans violer les intentions du législateur. Dans les limites fixées, le texte a une portée absolue. Pourrait-on dire qu'il ne vise que le temps du transport? L'art. 1^{er} (al. 1) concerne le transport des bagages et des marchandises; l'art. 2, le dépôt des bagages et des colis, c'est-à-dire les deux contrats qui puissent faire naître des obligations à la charge d'une compagnie de chemin de fer. En droit privé, le contrat de transport n'est pas limité au temps du transport. Il prend naissance lors de l'acceptation de la marchandise par la compagnie et se termine par sa livraison (v. Josserand, Les Transports, n° 374). La Cour suprême n'hésitera certainement pas à censurer les jugements et arrêtés qui ajouteront une troisième barrière aux deux qui ont été établies par le législateur.

Par conséquent, si les tribunaux et cours d'appel condamnent le transporteur, ils ne peuvent en droit fonder leur dispositif que sur la faute lourde et on se souvient que la Cour de Cassation exerce un contrôle sévère sur l'appréciation de la faute.

CONCLUSION

L'importance que nous avons donnée à notre introduction nous dispense d'insister longuement sur le but que nous avons cherché à atteindre :

Montrer la place que le service public des chemins de fer a tenu pendant les périodes les plus critiques du pays, souligner la contribution qu'il a apportée à la défense nationale et au maintien de la vie économique, justifier la législation spéciale dont il a bénéficié, préconiser le régime juridique auquel il devrait être soumis.

M. Sarrut (B. An. 13-2-203) pense qu'il eût été préférable, pendant la guerre, de ne pas s'écarter du droit commun. L'exception tirée de la force majeure eût été presque toujours admise « et ainsi auraient été évités l'accumulation, l'enchevêtrement des dispositions spéciales qui entraînent des complications de toute sorte à cause de la diversité des textes et provoqueront de nombreux litiges auxquels seront données, sans motif bien déterminant en fait, des solutions différentes selon la date des expéditions et la durée des transports ». Pourquoi une législation spéciale? Pour toute réponse, rapportons simplement cette opinion du Tribunal de commerce de Perpignan (12 mars 1915, B. An. 13-2-210) : « les expéditions commerciales peuvent être assurées par un personnel même réduit, avec les mêmes soins et les mêmes précautions qu'avant la guerre ». L'intérêt même de la défense nationale exigeait qu'on rendit impossible de semblables jugements.

Et d'autre part, si les textes ont donné lieu à tant de difficultés juridiques, la faute en est aux interprètes et non aux auteurs. On a voulu se maintenir dans les règles du droit privé qui sont apparues insuffisantes et ont engendré l'incohérence. Il suffisait de se pénétrer de la volonté du législateur et de faire rendre aux textes leur sens plein.

Les services publics ne peuvent être régis par le code civil. Le tribunal des conflits a rejeté hardiment les articles sur la responsabilité civile et il a adopté en 1873 l'heureuse formule reprise il y a peu d'années encore (1) : « La responsabilité qui peut incomber à

(1) Trib. confl. 8 février 1873 (D. 73-3-17, S. 73-2-153) ; 29 février 1908 (S. 1908-3-97, note Hauriou. D. 1908-3-49, concl. Teissier) ; 27 novembre 1936 (D. P. 37-3-1).

l'Etat pour dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public ne peut être régie par les principes établis dans le code civil. La responsabilité de l'Etat n'est ni générale, ni absolue. Elle a ses règles spéciales qui varient suivant les services et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés. »

Nous sommes très satisfait de cette théorie juridique qui permet de comprendre le fonctionnement des services publics et de ne pas engager la responsabilité de l'Etat — donc les finances publiques — avec légèreté. Il est évident que le service public de la police, par exemple, a besoin d'une compréhension particulière dont se passe l'Administration de l'Enregistrement.

Est-ce à dire que la victime doit être abandonnée et ne puisse obtenir réparation des dommages subis? En même temps que le Tribunal des Conflits et le Conseil d'Etat affirmaient l'autonomie des juridictions administratives à l'égard des règles du droit privé, ils accordaient aux victimes du fonctionnement des services publics les indemnités satisfaisantes : elles étaient dues d'abord parce que c'est conforme à la justice, ensuite à cause de l'égalité de tous les usagers devant les charges. Le Conseil d'Etat estime qu'il y a mauvais fonctionnement du service public, lorsque celui-ci est inférieur à la moyenne (1), ce qui est pour les usagers la meilleure des protections.

On critique beaucoup, aujourd'hui, le libéralisme qui fut en honneur jusqu'en 1939 : les partisans de l'économie dirigée promettent aux Français une ère nouvelle et bienfaisante. Nous laissons aux économistes le soin de défendre toutes ces doctrines.

Nous nous bornons, plus modestement, à considérer l'existence d'un phénomène qui s'appelle le service public des transports et à constater qu'il n'est pas soumis à un régime juridique approprié. Dirons-nous que l'Etat n'aurait pas dû le concéder? Nous ne sommes pas éloigné d'y souscrire.

Qu'on ne s'y trompe pas : il n'est nullement question de sacrifier les industriels, les commerçants et les particuliers, mais seulement de concilier leurs intérêts avec ceux des contribuables. Pour y parvenir on pourrait rendre obligatoire le régime de l'assurance, système qui donne d'excellents résultats en matière de colis-postaux. Il y aurait lieu, de plus, de rattacher le service public des transports à la juridiction administrative. Comme le remarque M. L. Rolland (op. cit.) : « soumettre des litiges concernant les services publics aux tribunaux judiciaires, c'est donner aux particuliers des juges mal informés, peu au courant des services à propos desquels les litiges sont nés et des règles particulières à ces services ».

Pourquoi voudrait-on que l'excellence du fonctionnement s'en ressente? Les Ponts et Chaussées et les P.T.T., pour ne prendre que ces deux services publics, peuvent rivaliser avec les meilleurs de

(1) L. Rolland, op. cit.

l'univers : les ponts jetés sur nos vallées ont autant d'élégance et de solidité que ceux qui surplombent les vallées d'Allemagne ou d'Amérique, et les centraux téléphoniques de Paris et de nos grandes villes n'ont rien à envier à ceux qui existent dans les autres capitales.

Mais il y a mieux. Nous avons démontré qu'en fait, depuis 1914, période de guerre, et depuis la convention de 1921, les compagnies avaient cessé d'exploiter le chemin de fer qui leur avait été concédé comme sociétés de commerce autonomes, le Ministre des travaux publics jouissant de prérogatives telles qu'il était devenu le véritable exploitant. Or, le pourcentage des indemnités payées pour avaries, pertes ou retard par rapport aux recettes du trafic qui était environ de 3,25 0/0 en 1921, est tombé successivement à 1,4 0/0 en 1925, 0,9 0/0 en 1930 (période de trafic considérable) et 0,5 0/0 en 1938. Ces chiffres, plus que de longs commentaires, indiquent l'amélioration constante du service public des transports par chemins de fer.

Tant pour l'établissement d'un régime d'assurance que pour le rattachement du service public des transports à la juridiction administrative, il faudrait l'intervention du législateur. Le courant nouveau l'incitera, peut-être, à étudier le problème dans ce sens. En attendant, pour l'appréciation des circonstances des causes des litiges, on ne peut que s'en remettre à la sagesse des Tribunaux, des Cours d'Appel et de la Cour suprême.

Vu : *Le Président :*

L. JULLIOT DE LA MORANDIERE.

Vu : *Le Doyen :*

G. RIPERT,

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris :

A. GIDEL.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE

GUERRE DE 1870

	PAGES
CHAPITRE I. — <i>Les Chemins de fer et la Défense Nationale.</i>	
La Guerre.....	27
Le Rétablissement de la vie économique.....	30
CHAPITRE II. — <i>La Législation</i>	37
CHAPITRE III. — <i>La Jurisprudence</i>	47
Avant l'Arrêté du 11 Avril 1871 : Interprétation des principes généraux. la Notion de force majeure.....	48
Interprétation de l'Arrêté	51

DEUXIÈME PARTIE

GUERRE DE 1914

CHAPITRE I. — <i>Les Chemins de fer et la Défense Nationale.</i>	59
CHAPITRE II. — <i>La Législation.</i>	
Législation d'organisation en Temps de paix et de guerre	69
Législation concernant la Responsabilité des Chemins de fer.....	75

CHAPITRE III. — <i>La Jurisprudence.</i>	PAGES
Les Compagnies ont-elles conservé l'exploitation	85
<i>Transport des Marchandises.</i>	
La Guerre et la force majeure.....	89
Légalité des décisions des Commissions de Réseaux. — La clause d'irresponsabilité.....	90
L'Arrêté du 1 ^{er} Novembre 1914. — Le problème de la Faute lourde.....	97
L'Arrêté du 31 Mars 1915.....	104
<i>Transport des Personnes.</i>	
Transport des voyageurs ordinaires.....	105
Transport des militaires.....	108

TROISIÈME PARTIE

GUERRE DE 1939

CHAPITRE I. — <i>Les Chemins de fer et la Défense Nationale.</i>	115
CHAPITRE II. — <i>La Législation.</i>	
L'Organisation.....	123
Avant la campagne de 1940.....	125
A partir du 10 Mai 1940.....	127
CHAPITRE III. — <i>La Jurisprudence.</i>	
Décret du 23 Décembre 1939.....	137
Loi du 27 Juillet 1940.....	138
CONCLUSION.....	143

